

УДК 343

ЭКСПЕРТИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

© **Ольга Анатольевна КОРОТКОВА**

Калужский государственный университет им. К.Э. Циолковского,
г. Калуга, Российская Федерация, кандидат юридических наук,
доцент, и.о. зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин,
e-mail: ol-korotkova@mail.ru

Исследуется экспертиза нормативных актов как составляющая мониторинга законодательства. Анализируется понятие мониторинга с различных точек зрения, основные принципы организации мониторинга законодательства. Делается вывод о необходимости совершенствования методик проведения мониторинга законодательства. Основной целью мониторинга является повышение качества принимаемых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы принятия и реализации государственных решений, и в конечном счете, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Цель экспертизы законодательных актов та же, и здесь можно видеть сходство данных процессов. Отмечается, что при проведении экспертизы важно непрерывно осуществлять обратную связь, каким образом она влияет на проходящие в стране процессы. Современное российское общество и государственность переживают переходное состояние от одного качества к другому. Повышается правовая и социальная значимость принимаемых решений на уровне государственной власти. Возрастает значение качественного и эффективного правотворчества, которое невозможно без института экспертизы законопроектов и уже принятых законов.

Ключевые слова: экспертиза; мониторинг; нормативный правовой акт; законотворчество; правотворчество; правоприменение; законодательство; мониторинг правового пространства; качество; эффективность.

В современной России необходимость повышения качества законодательных актов и эффективности их реализации, совершенствования законотворческого процесса и укрепления единства правового пространства страны обуславливает необходимость постоянного мониторинга реализации приоритетов государственной политики, в т. ч. на уровне субъектов Российской Федерации. С докладом об отчете о состоянии российского законодательства в 2014 г. в Государственной Думе выступил Председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А. Клишас (<http://www.council.gov.ru/press-center/news/49767>).

В настоящее время проявляется повышенный интерес не только к проблемам собственно качества законодательного обеспечения общественных отношений, но и существует объективная потребность в совершенствовании системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики. В современных условиях проблема осуществления мониторинга правового пространства приобретает особую актуальность. В особенности это связано с существующими про-

блемами в сферах правотворчества и правоприменения.

Понятие «мониторинг», пришедшее к нам из английского языка, имеет два значения. Первое, специальное, прочно вошло в обиход и до середины 1990-х гг. в академических словарях отождествлялось только с наблюдением, оценкой и прогнозом состояния окружающей среды для изучения изменений в связи с хозяйственной деятельностью человека. Слово «мониторинг» в своем втором, общем, значении стало применяться широко только в последние годы. Оно означает постоянное наблюдение за каким-либо процессом с целью изучения его динамики и сравнения с ожидаемыми результатами или первоначальными предположениями [1, с. 112].

Термин мониторинг в последнее время становится модным, таким же модным, как и свобода, и демократия. Но когда начинаешь углубляться в его смысл, обнаруживается, что каждый понимает под мониторингом различные явления. Поэтому получаются разные результаты при употреблении одного и того же понятия.

Поскольку мониторинг сложное явление, имеющее различную смысловую нагрузку в

зависимости от сферы применения, представляется необходимым привести его определенное применительно к законодательству. Итак, общей форме применительно к законодательству это – контроль, установление в сопоставимых показателях динамики создания, принятия и введения в действие нормативных правовых актов в целом по определенному уровню правотворческого органа либо по определенному виду нормативных правовых актов; иными словами, это отслеживание движения, динамики развития законодательства по различным признакам [2, с. 4].

Можно встретить и определение мониторинга как системной диагностики и сопоставления полученных результатов с эталонным стандартом, выявление и анализ, оценивание степени и причин отклонений, принятия управленческих решений, оценка и коррекция результативности принятых мер (<http://www.uokchr.ru>).

Для обозначения рассматриваемого понятия используются различные термины – «мониторинг законодательства и правоприменительной практики», «мониторинг правового пространства». Некоторые специалисты говорят о «мониторинге закона», применяют иные понятия, где ключевым словом является «мониторинг», в качестве дополнительных используются понятия «нормативный правовой акт», «законодательство», «деятельность», «мероприятия» и т. п. [3–5].

Советом Федерации РФ подготовлено несколько ежегодных докладов о мониторинге законодательства, благодаря чему обретает более определенный контур противодействие «правовой инфляции» (А.С. Тихомиров), т. е. росту формализованного нормотворчества (количества нормативных правовых актов) при отставании их систематизации (инкорпорации, кодификации). Как объект наблюдения и оценки мониторинга законодательства выступает характер и направление изменения правовых объектов, в частности законодательства, и соответствие правовых актов определенным принципам и критериям [6].

Мониторинг правоприменения очень объемное направление, помогающее выявлять пробелы и дефекты законодательства (и его эффективность), закрепляемое правовыми и техническими нормами и методиками. Контент-анализ правовых актов современной

России позволяет выявить около 400 нормативных актов, концептуализирующих его объекты, субъекты, направления, частоту оценок, процедуры. Существенный сдвиг относительно системности нормативного и методологического обеспечения мониторинга правоприменения произошел после Указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», обозначившего структуру, содержание субъектов (федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции), включающего комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утративших силу нормативных правовых актов различного уровня [5].

В целом правовой мониторинг – систематическая деятельность органов государственной власти, научного сообщества, институтов гражданского общества и общественных организаций по оценке, анализу, обобщению и прогнозу состояния законодательства. Мониторинг в сфере законодательного регулирования также определяется как комплексная система выявления и оценки эффективности законодательного регулирования по определенным показателям (индикаторам) и разработкам предложений по совершенствованию законодательного регулирования общественных отношений [7].

Мониторинг законодательства (в узком смысле) представляет собой комплекс мероприятий, осуществляемых в общем виде в несколько этапов. *Первый* этап – сбор законодательных актов; *второй* – создание базы законодательных актов, ведение их систематического учета, обработка, создание базы в электронном виде. Считаем важным, чтобы система мониторинга российского законодательства была ориентирована на использование современных информационных технологий и была совместимой с действующими в настоящее время системами правовой информации, такими как «Гарант», «Консультант», а также системами баз данных органов государственной власти РФ, субъектов РФ, а по возможности и зарубежных стран; *третий* и самый сложный этап мониторинга – это экспертиза законодательных актов на

предмет их соответствия Конституции РФ, действующему законодательству, как федеральному, так и на уровне субъектов РФ, а также международному праву; *четвертый* этап мониторинга правовых актов – это обобщение материалов экспертной деятельности и направление заключения и предложений органам, инициировавшим процедуру мониторинга.

Еще одна точка зрения, заслуживающая внимания, заключается в следующем: мониторинг законодательства и правоприменительной практики дефинируется как систематическая, комплексная, в пределах своих конституционных полномочий, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций по осуществлению сбора, анализа и обобщения информации о состоянии законодательства, практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и, главное, граждан [8].

Вопрос эффективности действующей в стране системы нормативных правовых актов неразрывно связан с проблемой контроля за их качеством и дальнейшим совершенствованием. Посредством оценки эффективности нормативного правового акта определяется степень урегулированности соответствующих общественных отношений, выявляются пробелы, устраняются коллизии и противоречия как между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы, так и между федеральным и региональным законодательствами, что способствует разработке предложений по совершенствованию законодательства, его обновлению и, в конечном счете, обеспечивает внутреннюю согласованность правовой системы в целом.

Важным представляется исследование и поиск механизмов (методов) мониторинга правового качества нормативных правовых актов и их применения. В целом, обращаясь к методологии мониторинга законодательства, можно увидеть, что основными методами познания выступают: изучение документов; изучение статистических показателей деятельности; изучение публикаций средств

массовой информации; социологические исследования; изучение отдельных типичных случаев (casestudies); проведение экспертиз. Каждый из этих методов имеет как свои достоинства, так и недостатки. Поэтому чаще всего, наиболее значимые результаты дает мониторинг, проводимый с помощью нескольких методов.

Основными принципами организации мониторинга законодательства должны стать следующие:

- во-первых, мониторинг в основе своей должен ориентироваться на системную классификацию правовых процессов, т.к. характеристики правовых процессов видоизменяются, то мониторинг должен давать возможность накапливать сопоставимую информацию при корректировке таких процессов;

- во-вторых, данные мониторинга должны позволять осуществлять краткосрочное прогнозирование протекания наблюдаемого процесса. Для реализации целевой направленности мониторинга в каждом случае необходимо иметь в виду, что ближайшее будущее процесса является неотъемлемым элементом его настоящего;

- в-третьих, проведение мониторинга способствует не только закреплению и определению причин отклонения фактического состояния предмета от нормативного, но и позволяет проводить всесторонний анализ и конструирование модели самого нормативного состояния.

Основной целью мониторинга является повышение качества принимаемых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы принятия и реализации государственных решений, и в конечном счете, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Цель экспертизы законодательных актов та же, и здесь можно видеть сходство данных процессов.

В целом формирование основ правотворческой политики государства начинается, как правило, на доктринальном уровне. Отсюда важнейшим условием оптимизации правотворческой политики, а, следовательно, и принимаемых законов, является их научное обоснование, которое чаще всего выражается в экспертных оценках [9, с. 14]. Активизация роли науки в формировании правотворческой политики и в законотвочестве – необ-

ходимая предпосылка повышения качества принимаемых законов и эффективности содержащихся в них норм [10, с. 192]. Российской законотворческой практике нужно более основательно использовать научные экспертно-аналитические и консультативные советы.

Парламент РФ в лице Совета Федерации неоднократно отмечает, что мониторинг права является основой совершенствования эффективности государственного управления. На основании результатов мониторинга могут своевременно вырабатываться, качественно приниматься и эффективно реализовываться адекватные государственные решения, во всех сферах в частности в сфере законотворчества [11].

Период реализации многочисленных реформ в современной России сопровождается таким бурным развитием правотворчества, при котором практически неосуществимо качественное планирование основных направлений развития законодательной и другой правотворческой работы. В результате реализация политико-правовых решений осуществляется разрозненно, неэффективно, а заявленные цели достигаются не всегда.

Поэтому стоит согласиться с Т.Я. Хабриевой, что в силу усложнения нашей жизнедеятельности, глобального технологического прогресса научное сопровождение на различных стадиях законодательного процесса все более очевидно превращается в необходимую часть подготовки и принятия закона [12, с. 29].

Нестабильность законодательства наносит ущерб обществу. В условиях постоянно изменяющегося законодательства ни граждане России, ни деловое сообщество не в состоянии спланировать свою жизнь даже на среднесрочную перспективу. Это подрывает доверие общества к власти, порождает чувство неуверенности в завтрашнем дне, заставляет каждого решать только сиюминутные задачи, не задумываясь о грядущих поколениях. Отсюда появляется острая необходимость в проведении качественных и эффективных исследований в рамках законодательного процесса в частности, а также и в других сферах (экология, безопасность, экономика и т. д.), что достигается путем проведения экспертиз и мониторингов.

Определение в рамках правового мониторинга качества социального содержания и юридической формы законодательной нормы может быть осуществлено путем комплексной экспертизы, включающей в себя при необходимости такие направления, как 1) ведомственная экспертиза; 2) научная экспертиза; 3) общественная экспертиза.

Ведомственная экспертиза заключается в выявлении степени учета в процессе правового регулирования позиций различных заинтересованных государственных структур.

Общественная экспертиза направлена на выявление степени учета и согласования в процессе правового регулирования интересов различных социальных групп и слоев общества [13].

Следует заметить, что экспертизе подвергаются как проекты федеральных и региональных нормативных правовых актов на стадии их согласования и обсуждения, так и нормативные правовые акты, вступившие в законную силу, экспертизу которых проводят Министерство юстиции РФ и его территориальные управления при регистрации нормативных правовых актов субъектов РФ.

Проводит экспертизу также Прокуратура РФ и судебные органы страны в ходе оценки законности проверяемых и принимаемых нормативных актов. Необходимо отметить, что проводимые Прокуратурой РФ экспертизы и мониторинг дают возможность на основе объективного анализа социально-экономических процессов органам прокуратуры не только оценивать результативность действующих законов, но и строить конструктивный диалог с законодателем, прогнозировать эффективность принимаемых и разрабатываемых законопроектов и тем самым обеспечивать позитивное развитие правотворчества. Основными направлениями мониторинга права, осуществляемого Генеральной Прокуратурой РФ являются: анализ проектов федеральных законов и иных нормативных актов, в первую очередь, законов субъектов РФ; анализ действующего федерального законодательства; текущий анализ существующей правовой базы. Тем самым анализ сведений, получаемых в ходе мониторинга, ложится в основу работы над законопроектами [11, с. 13].

Для Министерства юстиции РФ и других органов государственной власти, участвующих в разработке федеральных законов и

осуществляющих координацию законопроектной деятельности и экспертизы в системе федеральных органов исполнительной власти, представляется важным проведение на постоянной основе изучения состояния действующего законодательства. На протяжении последних лет Министерство юстиции РФ активно участвует в работе федеральных и региональных органов исполнительной власти по поддержанию деятельности по мониторингу российского законодательства.

Субъекты РФ на современном этапе активно строят работу по созданию системы мониторинга законодательства, а также мониторинга правоприменительной практики. Создана Комиссия Совета законодателей по мониторингу законодательства и правоприменительной практики, которая постепенно наращивает активность по координации и осуществлению мониторинга в субъектах РФ. Особое внимание органы законодательной власти субъектов РФ в своей деятельности уделяют мониторингу в сфере разграничения полномочий между уровнями власти.

Например, мониторинг законодательства в системе органов исполнительной власти Республики Коми является составной частью комплексного механизма оценки состояния системы действующего законодательства, ее соответствия задачам общества на современном этапе, выявления причин недостаточной эффективности нормативной деятельности органов государственной власти [11, с. 14]. Мониторинг правового пространства республики Коми включает проведение систематизации законодательства республики (<http://rkomi.ru>). Основой для данной деятельности является наличие структурных подразделений органов исполнительной власти, осуществляющих различные правоприменительные функции в той или иной сфере правового регулирования. В качестве примера, подтверждающего проведение мероприятий по осуществлению мониторинга законодательства можно привести Постановление Правительства Республики Коми, в котором утверждено Положение об организации и осуществлении мониторинга реализации на территории Республики законодательства РФ, законодательства Республики Коми по предоставлению мер государственной социальной поддержки отдельным категориям граждан.

Анализируя законодательство Алтайского края, можно отметить, что Алтайское краевое Законодательное собрание осуществляет мониторинг регионального законодательства, который включает в себя анализ и сопоставление правовых норм на федеральном и региональном уровне, основанный на количественно-качественных показателях деятельности представительного органа власти (<http://www.altsovet.ru/lawbase>). Алтайские эксперты в области права и законодательства, среди которых ученые, юристы, общественные деятели, создали Центр правотворчества, экспертизы и мониторинга законодательства. Основные направления деятельности такого некоммерческого партнерства – участие в правотворческой деятельности органов государственной власти, мониторинг эффективности законодательства (<http://www.infohome-altai.ru/node/3322>).

В рамках осуществления мониторинга законодательства г. Москвы Московская Дума с 2005 г. осуществляет ведение паспортов законов г. Москвы, содержащих комплексы информации о законе и о его применении [14].

Законодательное Собрание Ростовской области большое внимание уделяет анализу состояния и динамики федерального законодательства, проводит систематическую работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным. С 2006 г. в структуре аппарата Законодательного собрания Ростовской области создан специальный отдел, который занимается вопросами мониторинга законодательства (<http://www.zsro.ru>).

Положительным моментом в этом направлении является создание Межведомственного научного совета по правотворчеству при председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ (<http://www.gagant.ru/news/523890>). Участие Межведомственного научного совета по правотворчеству предполагается обеспечить на всех этапах законотворческого процесса. Совет будет исследовать ограниченный круг проблем и законодательных инициатив, критерии важности которых определяют представители власти и общества. В совет будут приглашены представители Российской академии наук (прежде всего, из Института государства и права), а также из других научных организа-

ций. Статус совета, его функции, роль на различных стадиях законодательного процесса планируется закрепить в Регламенте Госдумы. Межведомственный научный совет по правотворчеству должен стать одной из экспертных площадок, по аналогии с Экспертным советом при Правительстве РФ.

1. Некрасов Е.Е. Мониторинг как способ повышения эффективности правового регулирования // Сборник научных трудов юридического факультета. Ставрополь, 2004. Вып. 4.
2. Боровкова Т.И., Морев И.А. Мониторинг развития системы образования. Ч. 1. Теоретические аспекты. Владивосток, 2004.
3. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7.
4. Жужгов И.В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006.
5. Капицына Д.В. Правовой мониторинг (понятие, направления, субъекты, уровни) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8.
6. Чеснокова Д.М. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: опыт субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 8.
7. Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: материалы 3 Всероссийской научно-практической конференции. М., 2006. С. 131-132.
8. Толмачева Н.Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 83-84.
9. Правотворческая политика в современной России: сборник научных трудов по материалам Всероссийского круглого стола / под ред. А.В. Малько, Н.В. Исакова, А.П. Мазуренко. Саратов; Минеральные воды, 2009.
10. Поленина С.В. Правотворческая политика // Российская правовая политика. М., 2003.
11. Мониторинг права как основа стратегии инновационного развития Российской Федерации: материалы 6 Всероссийской научно-практической конференции. М., 2008.
12. Хабриева Т.Я. Глобализация и законодательный процесс // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: сборник статей / под ред. С.В. Полениной, В.М. Баранова, Е.В. Скурко. Москва; Н. Новгород, 2007.

13. Ланаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10.
14. Исаков В.Б. Теоретические подходы к понятию эффективности закона // Оценка законов и эффективности их принятия: материалы Международного семинара, 16–17 декабря 2002 г., г. Рязань. М., 2003.

1. Nekrasov E.E. Monitoring kak sposob povysheniya effektivnosti pravovogo regulirovaniya // Sbornik nauchnykh trudov yuridicheskogo fakul'teta. Stavropol', 2004. Vyp. 4.
2. Borovkova T.I., Morev I.A. Monitoring razvitiya sistemy obrazovaniya. Ch. 1. Teoreticheskie aspekty. Vladivostok, 2004.
3. Gorokhov D.B. Pravovoy monitoring: kontseptsiya, napravleniya instutualizatsii, sostoyanie zakonodatel'stva i perspektivy // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2009. № 7.
4. Zhuzhgov I.V. Monitoring pravovogo prostranstva Rossiyskoy Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Stavropol', 2006.
5. Kapitsyna D.V. Pravovoy monitoring (ponyatie, napravleniya, sub"ekty, urovni) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 8.
6. Chesnokova D.M. Monitoring zakonodatel'stva i pravoprimenitel'noy praktiki: opyt sub"ektov Rossiyskoy Federatsii // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010. № 8.
7. Monitoring pravovogo prostranstva i pravoprimenitel'noy praktiki: materialy 3 Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. M., 2006. S. 131-132.
8. Tolmacheva N.N. O nekotorykh problemakh obespecheniya effektivnosti zakonodatel'nogo regulirovaniya ekonomicheskikh preobrazovaniy // Zhurnal rossiyskogo prava. 2006. № 10. S. 83-84.
9. Pravotvorcheskaya politika v sovremennoy Rossii: sbornik nauchnykh trudov po materialam Vserossiyskogo kruglogo stola / pod red. A.V. Mal'ko, N.V. Isakova, A.P. Mazurenko. Saratov; Mineral'nye vody, 2009.
10. Polenina S.V. Pravotvorcheskaya politika // Rossiyskaya pravovaya politika. M., 2003.
11. Monitoring prava kak osnova strategii innovatsionnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii: materialy 6 Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. M., 2008.
12. Khabrieva T.Ya. Globalizatsiya i zakonodatel'nyy protsess // Pravotvorchestvo i tekhniko-yuridicheskie problemy formirovaniya sistemy rossiyskogo zakonodatel'stva v

- usloviyakh globalizatsii: sbornik statey / pod red. S.V. Poleniny, V.M. Baranova, E.V. Skurko. Moskva; N. Novgorod, 2007.
13. *Lapaeva V.V.* Metodologiya izucheniya effektivnosti deystviya zakonodatel'stva v protsesse pravovogo monitoringa // *Zakonodatel'stvo i ekonomika*. 2008. № 10.
14. *Isakov V.B.* Teoreticheskie podkhody k ponyatiyu effektivnosti zakona // *Otsenka zakonov i effektivnosti ikh prinyatiya: materialy Mezhdunarodnogo seminara, 16–17 dekabrya 2002 g., g. Ryazan'*. M., 2003.

Поступила в редакцию 28.04.2015 г.

UDC 343

EXPERT REVIEW OF LEGISLATION AS A COMPONENT OF LEGAL MONITORING

Olga Anatolyevna KOROTKOVA, Kaluga State Pedagogical University named after Tsiolkovsky, Kaluga, Russian Federation, Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Acting Head of State-Legal Disciplines Department, e-mail: ol-korotkova@mail.ru

The expert review of regulatory enactments as an element of the legislation monitoring is studied. The concept of monitoring from different points of view, as well as fundamental principles of the legislation monitoring organization is analyzed. The conclusion about the need of improving techniques for legislation monitoring is made. The main purpose of such monitoring is the improvement of the quality of adopted laws, enhancement of the process of making and implementing public decisions through legislative and law enforcement system, and ultimately, observing and protection of the rights and liberties of human beings and citizens. The purpose of the expert review of legislative enactments is the same, and here can be seen the similarity of these processes. It is pointed out that during the expert review it is essential to continuously get feedback that is how it affects the ongoing processes in the country. Contemporary Russian society and statehood are experiencing a transitional state from one quality to another. The legal and social significance of the decisions taken at the level of public authorities is increasing. The value of high quality and effective lawmaking, which is impossible without the institution of expert review of draft laws and adopted laws, is becoming more essential.

Key words: expert review; monitoring; regulatory enactment; lawmaking; law enforcement; legislation; monitoring of legal framework; quality; efficiency.