

В.В. Астанин

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ НАУЧНОЙ ДОКТРИНЫ И ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Нередко можно слышать, что методология мониторинга правоприменения в современной России находятся на стадии формирования. Однако это не совсем так, если исходить из значения «методологии», означающей в большом смысле путь, а в конкретном выражении совокупность способов и средств познания действительности, в нашем случае правовой. Если учесть, что путь познания (будь то научного или практического) не может быть коротким, то его истоки можно рассмотреть в далекой ретроспективе.

Исходя из этих позиций, мониторинг правоприменения в конкретных (возможно даже самобытных) средствах познания для российской правовой системы не новый юридически значимый вид деятельности, если он представляет собой государственно-правовой механизм обеспечения качества установленных правоотношений, основанный на корректировке действующего законодательства.

История законодательства в России, особенно в так называемый «указной» его период, имеет немало примеров многократных законодательных решений, успешно корректировавших правовое содержание одного и того же вида общественных отношений на протяжении столетий¹. При этом действенность государственно-правового механизма корректировки законодательства базировалась не только на мудрости и рассудке законодателя. История показывает, что законодатель, который следуя философии Канта о «чистом разуме» пренебрегает познанием социальных потребностей в законе, а затем информацией о

практике его действия, в конечном счете, порождает беззаконие.

Издревле развитие российского законодательства основалось на арсенале методов: наблюдениях, на анализе и оценке информации социального блока о потребностях в законе, его справедливом качестве, на изучении поступавших сигналов от лиц, участвующих в правоприменительном процессе о нетерпимых его издержках. Такой подход не только отражал цель познания проблем законодательства и необходимости его изменения, всего того, что составляет сегодня предмет мониторинга правоприменения. В этом подходе сочеталось методологическое и прикладное значение мониторинга для целей реализации правоприменения.

До оформления свода законов Российской Империи начатого в 1830-гг., такие подходы были легко исполнимы, не выражались письменно и были предметом сознательного восприятия законодателя. Между тем формирование системности законодательства, развитие сфер правоприменения потребовало иной композиции, которая помогает наблюдать, анализировать и оценивать применение закона.

Нужно сказать, что в современной России такая композиция не утрачена в теоретических навыках законодателя, хотя и обделяется практическим вниманием. Отправным стержнем мониторинга является обращение к пояснительной записке к законопроекту, в которой определяется его необходимость, цели и задачи, содержание ожидаемых и требуемых изменений общественных отношений. В странах континентальной системы права до сих пор практикуется непрменный стандарт требований, предъявляемых к результатам мониторинга качества правоприменения — они должны соотноситься с обоснованием, которое послужило основанием принятия закона. Такая практика существует в Германии, Нидерландах, Фин-

¹ В этой связи примечательно позитивная оценка указного права как особого политико-правового явления, выполняющего роль первичного правового регулятора общественных отношений. См. например: Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. – 2001. – № 10.

ляндии. В каждом государстве используются разные методические инструменты и техника мониторинга правоприменения. Единого набора методов нет — перечень их диспозитивен, и принцип заимствования здесь малопригоден, поскольку неодинаковы цивилизационные, политические, социальные, ментальные, экономические и конечно правовые сферы, на которые распространяется мониторинг.

Методологическое и прикладное значение мониторинга правоприменения для реализации процесса правоприменения невозможно отделить друг от друга. Постоянное познание правовой действительности и основанное на нем обнаружение недостатков нормативного правового регулирования общественных отношений, а вслед за этим скорейшее исключение этих недостатков подчинены прикладным задачам: достижение поставленных законодателем целей, обеспечение благоприятных условий для реализации правомочий самыми разными субъектами права.

Необходимость внедрения такой технологии организации мониторинга правоприменения нашла отражение в современном законодательстве. Примечательно то, что в законодательном плане прикладные аспекты мониторинга правоприменения все же опережали методологические его основы. Об этом ярко свидетельствует динамика законодательного хода формирования основ мониторинга правоприменения в современной России.

Так, первоначально механизм и основные организационные начала мониторинга правоприменения нашел отражение в Указе Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». В нем подчеркивалось, что федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий должны осуществлять комплексную и плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов различного уровня. В Положении о мониторинге правоприменения, утвержденном названным актом Президента РФ нашли отражение организационно-прикладные аспекты намечаемой деятельности по совершенствованию российской правовой системы. Вопросы методологического содержания мониторинга правоприменения оказались отложенными на три месяца. Только 19 августа 2011 г. постановлением Правительства РФ № 694 была утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (далее — Методика).

Содержание Методики можно характеризовать как концептуальный документ, в котором опосредованно (через указанные в пп. 8-10 Методики показатели оценки применения нормативных правовых актов) нашли отражение современные проблемы правотворческой политики и недостатки практики применения законодательства. Устранение этих проблем и недостатков подвергается в ходе текущего и оперативного мониторинга правоприменения.

Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательств и группы нормативных правовых актов. Здесь важно иметь ввиду не только и не столько идеальные отрасли законодательства (административное, трудовое, гражданское и т.д.), нормы которых достаточно редко содержат системные недостатки, способные существенным образом оказывать неблагоприятное регулирующее воздействие на практику правоприменения. Чаще такие недостатки проявляются в контексте применения комплексных отраслей и подотраслей законодательства (в сфере социального обеспечения, образования, здравоохранения, спорта, недропользования и т.д.). Законодательные акты в перечисленных сферах не кодифицированы, поскольку действующий нормативный материал рассредоточен по различным правовым актам.

Оперативный мониторинг проводится в течение первого года действия нормативных правовых актов РФ, а также выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). Обоснования необходимости осуществления оперативного мониторинга заключаются в том, что изменения, происходящие в системе урегулированных правом общественных отношений, обусловлены целым комплексом факторов объективного и субъективного свойства. Модернизация экономики, трансформация политических отношений, дифференциация социального бытия, иные диалектические закономерности общественного развития, способны напрочь изменить суть еще недавно одобренных и подержанных законодательных решений.

В качестве примера здесь может быть приведена ситуация, связанная с сокращением часовых поясов и отменой зимнего времени в современной России. Принятые законодательные решения в этой области в 2011 г.² уже в начале 2012 г. оказались поставленными под сомнение в их целесообразности³.

² Федеральный закон от 03.06.2011 №107-ФЗ «Об исчислении времени».

³ Владимир Путин обещал вернуть «зимнее время» // Российская газета. 07.02.2012.

Решения Конституционного Суда РФ и постановления ЕСПЧ с одной стороны являются яркой лакмусовой бумажкой, позволяющей отмечать необходимость внесения изменений и дополнений в те или иные законодательные акты, недостатки которых ведут к проблемам правоприменения. С другой стороны, в научной доктрине государствоведов отмечается противоречивый характер сопряжения наднациональной и национальной систем права в контексте определения приоритета постановлений ЕСПЧ и решений Конституционного Суда РФ⁴.

Однако анализируя эти противоречия, можно прийти к диаметрально противоположному выводу об отсутствии каких-либо различий в роли этих двух судебных инстанций в контексте выполнения задач мониторинга правоприменения. По существу Конституционный Суд РФ обеспечивает не только пересмотр судебных решений по результатам постановлений ЕСПЧ, но и в силу собственных полномочий выискивает и требует к устранению дефекты российского законодательства, которые приводят к неправосудным решениям. Выявляемые таким образом недостатки нормативного правового регулирования должны учитываться законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права.

Для конечных целей мониторинга правоприменения ресурсы решений Конституционного Суда РФ и постановлений ЕСПЧ представляются не только прицельными (практически обоснованными), но и достаточно емкими. Об этом могут свидетельствовать следующие статистические данные:

- на начало 2012 г. в ЕСПЧ ожидают своего решения более 46 тысяч жалоб против России (в 2011 г. вынесены решения по 149 делам), а основную часть решений ЕСПЧ по делам из России образует обеспечение права на справедливый суд (20%) и права на собственность (17%)⁵;
- на начало 2012 г. в Российской Федерации 46 решений Конституционного Суда РФ требуют внесения изменений и дополнений в федеральное законодательство⁶.

⁴ См.: Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. – 2010. – 29 февраля.

⁵ См.: Мизяев А. Европейский суд по правам человека и Россия в 2011 году // Электронное издание «Фонд стратегической культуры». См.: fondsk.ru от 12.01.2012 г.

⁶ По информации с заседания коллегии Минюста России «Об итогах деятельности Министерства юстиции российской Федерации за 2011 год и задачах на 2012 г.».

Проиллюстрировать результативность оперативного мониторинга правоприменения в действии можно на следующем примере. 12 марта 2012 г. Государственная Дума РФ в целях реализации постановления Конституционного Суда РФ приняла в первом чтении законопроект «О внесении изменения в статью 260 ГПК РФ», который устраняет противоречие действующего законодательства Конституции РФ в части установления невозможности прекращения производства по делу, возбужденному по заявлению о защите избирательных прав, поступившему в суд в период избирательной кампании. Разработка законопроекта явилась результатом обращения в Конституционный суд РФ группы избирателей.

Исходя из содержания, текущий и оперативный мониторинг правоприменения можно соотнести с характером его проведения, соответственно плановым и внеплановым.

Основанием для проведения *оперативного внепланового мониторинга* могут выступать не только качественно-негативные показатели, отражающие резолютивную часть решений ЕСПЧ и Конституционного Суда РФ, необходимых к исполнению в виде корректировки законодательства. Вполне допустима ситуация, когда требования по скорейшему исключению недостатков законодательства могут содержаться в обращениях общественных и правозащитных организаций, политических партий, средств массовой информации. Данные институты гражданского общества, как правило, аккумулируют предложения законодательного характера, поступающие от самых разных субъектов правоприменения. Это могут быть инициативно созданные группы граждан, объединенные для решения локальных проблем правоприменения (например, в связи с обеспечением законных интересов вкладчиков, инвесторов, получателей государственных услуг), а также ассоциации и союзы профессионального типа, которые ратуют за совершенствование законодательства и практики его применения в сфере своей деятельности.

Трудно переоценить для целей мониторинга правоприменения использование ресурсов институтов гражданского общества способных обосновывать необходимость корректировки законодательства на основе произведенного сбора, обобщения, анализа и оценки правоприменительной практики. В настоящее время наиболее активные формы оперативного внепланового мониторинга правоприменения проявляются со стороны бизнес-структур, объединенных в торгово-промышленные палаты, которые формируют законодательные

предложения по преодолению необоснованных административных барьеров, исключению порочной практики предоставления незаконных преференций избранным компаниям, аффилированным с недобросовестными чиновниками. Основанная на результатах анализа и оценки правоприменительной практики реакция бизнес-сообщества на недостатки законодательства и побуждающие к его изменению правотворческие инициативы определяются их законными интересами.

Текущий мониторинг правоприменения является емким и глубоким в виду своего предметно-целевого отраслевого назначения, имеет четкое время проведения, определен в значении исполнителей и осуществляется в соответствии с планом, который утверждается Правительством РФ. Так, на 2011 и 2012 гг. распоряжением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 1471-р утверждены единые планы мониторинга правоприменения, которые предусматривают участие федеральных органов исполнительной власти в осуществлении мониторинга отраслевого законодательства, отвечающего компетенции, а также направлениям деятельности соответствующих органов.

Так, например, согласно утвержденному плану на 2012 г., текущий мониторинг правоприменения законодательства об оценочной деятельности осуществляется в инициативном порядке Минэкономразвития России. При этом есть и примеры, когда проведение мониторинга правоприменения по конкретным отраслям законодательства, либо группе нормативных правовых актов, иницируется иными заинтересованными субъектами. В частности, анализ правоприменения части первой Налогового кодекса РФ осуществляет Минфин России и ФНС России по предложению, поступившему из Высшего арбитражного суда РФ. В данном случае, проявленная инициатива арбитражного суда относительно мониторинга правоприменения налогового законодательства представляется вполне обоснованной с учетом продолжающегося накопления практики вынесения определений ВАС РФ о признании недействительными решений фискальных органов по вопросам уплаты налога на прибыль, привлечения к ответственности виновных в получении необоснованных налоговых выгод, и т.д.

Достаточно обратиться к доступным электронным информационным справочно-правовым системам для того чтобы установить распространенность судебной практики оспаривания применения налоговыми инстанциями положений части первой

НК РФ. В высшем судебном арбитражном органе за последние пять лет принималось свыше полусотни определений, которые содержат указание на систематически допускаемые нарушения требований законодательства налоговыми органами, в том числе, несмотря на правовые позиции, ранее выраженные в частых Постановлениях Президиума и Пленума Высшего арбитражного суда РФ⁷.

Таким образом, текущий отраслевой мониторинг правоприменения в современный период проявляется преимущественно как ведомственный, что не исключает в дальнейшем возможности широкого использования полезной информации от иных субъектов, заинтересованных в качественном изменении законодательства и практики его применения.

Вне зависимости от того, кто выступает организатором или основным исполнителем мониторинга правоприменения, важнейшей задачей является обеспечение объективности самого хода исследования практики применения законодательства, так и репрезентативности (проверяемости и обоснованности) полученных результатов. Рецепт соблюдения отмеченных требований заключается в необходимости использования по возможности всего спектра средств исследования, которые определены в Методике осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 694 от 19 августа 2011 г. (далее — Методика).

Первичному анализу должна быть подвергнута информация, свидетельствующая о практике судебных органов и деятельности органов государственной власти по исполнению (соблюдению) законодательства и практики его применения. По существу, работу с подобной информацией можно считать *методом анализа и обобщения правоприменительной практики*. Данный метод выступает стержневым компонентом мониторинга, хотя может и не отражать объективных закономерностей познания об объекте анализа и оценки информации.

По мнению специалистов в области оснований политико-правовых исследований, обработка эмпирических материалов часто сопровождается субъективизмом⁸. Риски его проявления возникают в тех случаях, когда сбор, анализ и обобщение правоприменительной практики ведет исключительно орган государственной власти, который осуществляет

⁷ По результатам авторского анализа данных из справочно-правовых систем «Консультант Плюс», «Гарант».

⁸ См.: Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. С. 23.

юрисдикционные или разрешительные функции в сфере правоотношений, подвергаемых мониторингу правоприменения. Такие риски могут быть исключены. В данном случае оправдан подход, при котором сбор информации о правоприменительной практике осуществляют помимо органа государственной власти, уполномоченного реализовывать государственную политику в сфере правоотношений, подвергаемых мониторингу, иные сторонние субъекты, в том числе из числа представителей общественных, научных, правозащитных и иных организаций. Причем сбор информации может быть как самостоятельно инициированной деятельностью со стороны таких организаций, так и осуществляемой в порядке сотрудничества.

Емкую информацию о недостатках правоприменения могут содержать в себе материалы контрольно-надзорных органов, акты прокурорского реагирования. Здесь нужно иметь в виду недостаточность использования ссылок на единичные факты о недостатках правоприменения, ценность для подтверждения необходимости корректировки законодательства имеют лишь обобщенные данные о множественности таких фактов. Если в мониторинге правоприменения участвуют ученые, научные интересы которых складываются в процессуальных юридических отраслях, полезно использовать программы изучения уголовных и гражданских судебных дел, по результатам изучения которых, также формируются обобщающие показатели.

Не стоит пренебрегать информацией, которая поступает от граждан в установленном законом порядке, в частности в силу положений Федерального закона №59-ФЗ от 2 мая 2006 (в ред. от 27.07.2010) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В контексте практической ценности обеспечения рассматриваемого метода мониторинга правоприменения, важно отметить, что в письменных обращениях граждан нередко содержится ключевая информация о недостатках законодательства. Такие недостатки отражаются опосредованно через описание событийных, фактологических сведений, через которые трудно рассмотреть существо проблем правоприменения, которые незаметны в ходе правоприменительной деятельности для органов государственной власти. При соответствующем анализе обращения, можно выработать вполне конкретные предложения по внесению корректив в законодательство в соответствии с законными интересами субъектов волеизъявления. Данную технологию работы с обращениями граждан для целей мониторинга правоприме-

нения нельзя считать всего лишь рекомендацией. В соответствии со ст. 14 вышеуказанного Закона государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица в пределах своей компетенции должны анализировать содержание поступающих обращений, а также принимать меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Из арсенала социологии на вооружение мониторинга правоприменения может быть взят *метод контент-анализа*, суть которого состоит в изучении тематических материалов как печатных, так и электронных средств массовой информации. Производимый анализ позволяет отражать тенденции и качественные показатели процессов правоприменения. Реализация этого метода требует использования информационно-технологических систем, позволяющих делать выборку текстовой информации по заданным критериям поиска. Такие системы есть, хотя их нельзя признать публичным, но их применение оправдано в условиях масштабности территории нашей страны и множественности источников информации. При этом важнейшим критерием выборки информации должен служить официальный характер их опубликования.

Особое значение в Методике уделяется необходимости использования специализированных видов информации, к которой законодатель относит статистическую и социологическую информацию.

Следует отметить, что использование *статистического метода* исследования эффективности законодательства и практики его применения во многом является ограниченным к применению относительно всех возможных сфер правоотношений, которые сопряжены с объектом мониторинга. Не все сферы практической деятельности могут быть подвергнуты статистическому учету. Порог ограниченного использования этого метода в мониторинге правоприменения может быть снят посредством разработки предметных форм статистической отчетности, которых сейчас недостаточно много, притом что содержание имеющихся статистических форм редко отвечает предмету мониторинга. Позитивным выступает пример по введению в 2008 г. специальной формы ведомственной прокурорской статистической отчетности о состоянии работы в сфере противодействия коррупции, в которой отражаются основные показатели деятельности прокуроров по обеспечению соблюдения требований законодательства в области противодействия коррупции.

Между тем статистический метод может использоваться при мониторинге правоприменения отраслей законодательства, устанавливающих запретительные нормы поведения, нарушение которых образует состав правонарушения, которые в массе подвергаются количественному подсчету. В первую очередь это относится к уголовному и административному законодательству. Динамические ряды статистических данных за несколько лет способны отражать превосходные показатели закономерностей развития тех или иных общественных отношений, которые подвергаются правовому воздействию.

Конкретно-социологический метод исследования в виде опроса экспертов — предполагает опору на общественное мнение, а также на оценки правоприменителей относительно состояния подвергаемой мониторингу правоприменения сферы. Сочетание обыденного и профессионального сознания в данном случае приобретает особое значение для получения достоверных выводов. Статистика мнений и оценок создает существенные предпосылки повышения результативности правового регулирования тех или иных общественных отношений, исполняет роль определенного оперативного лакмуса, указывающего на недостатки, которые требуются устранить.

Конкретно-социологический метод исследования предполагает либо обязательную разработку специальных анкет или опросных листов, либо использование уже готовых результатов исследований, проводимых социологическими службами. Авторский опыт проведения анкетирования показывает, что обеспечить репрезентативность опроса очень сложно, поскольку требуется охватить большое количество респондентов (как правило, свыше 1 тысячи), причем не менее чем из 50% субъектов РФ и при этом обеспечить объективную выборку анкетированных (их не заинтересованность в искажении результатов опроса). Репрезентативность получения экспертных оценок требует соблюдения ряда принципов оформления анкет. Целесообразно содержание анкет чередовать открытыми вопросами (со свободной графой для изъяснения ответов) и закрытыми (в императивном перечне готовых ответов, предполагающих выбор наиболее оптимальных).

Избежать разработки анкет можно путем использования результатов тематических исследований, которые проводятся авторитетными социологическими центрами — Всероссийского центра исследования общественного мнения (ВЦИОМ), Левада-Центр, Фон-

да общественного мнения (ФОМ) и др. Однако редко можно встретить результаты социологических исследований которые отвечают целям осуществляемого мониторинга правоприменения. При заимствовании результатов проводимых социологических опросов, проявляется риск невозможности использования полученных результатов общественного мнения, выраженного в малопригодных оценочных категориях «больше — меньше», «чаще — реже». Так, например, в обнародованных в апреле 2012 г. результатах проведенного ФОМ исследования на тему: «Об уровне коррупции и способах борьбы с ней» сохранились оценочные категории из разряда отмечаемых, а именно «возможно — невозможно», «снижается — повышается», «высокий — низкий»⁹. Такие оценки малоинформативны для целей мониторинга правоприменения, поэтому в самостоятельно разрабатываемые анкеты нужно включать вопросы, которые позволят выявить:

- общую эффективность нормативного правового регулирования тех или иных общественных отношений, а также действенность отдельных правовых норм;
- причинный комплекс неисполнения требований законодательства;
- представления о действиях (бездействии), приводящих к нарушению требований законодательных и иных нормативных правовых актов;
- отношение правоприменителей к закону.

Современные концептуальные начала мониторинга правоприменения исходят из того, что результаты работы ученых-юристов по анализу и оценке действующего законодательства могут быть либо самодостаточными для целей корректировки законодательства, либо использоваться в качестве дополнительного аргумента необходимости такой корректировки, которую инициируют другие субъекты мониторинга, например из числа органов государственной власти. Вне зависимости от предназначения работы ученых-юристов в деле и целях мониторинга, нужно признать, что именно они обладают широчайшим спектром исследовательских инструментов. Как представляется, опосредованно, на возможность использования научной доктрины в целях мониторинга правоприменения, указывает пп. «ж» п. 6 Методики, в котором отмечается «информация, поступившая из иных источников».

Использование итогов научно-практических исследований, основанное на восприятии результатов познания объективных закономерностей

⁹ См.: <http://fom.ru/obshchestvo/10368#>

юридически значимых явлений, прогнозирования их качества, следует признать ценным для мониторинга правоприменения. Эта ценность сосредоточена в диссертационных положениях, выносимых на защиту, которые затрагивают вопросы изменения законодательства и основываются на научно-обоснованных предложениях. Однако нужно иметь в виду наметившуюся тенденцию сокращения таких положений в диссертациях по причине неодобрительного к ним отношения со стороны Высшей аттестационной комиссии Рособрнадзора России, полагающей, что научная работа должна содержать минимальное количество предложений законодательного характера.

Рассмотрение основных методологических подходов к осуществлению мониторинга правоприменения позволяет оценивать суть этого института в аспектах социально полезной практической деятельности, но не лоббистской, как это может показаться. В основе научной концепции мониторинга правовой действительности кроются задачи обеспечения результативности регулирования общественных отношений на общих принципах соблюдения законности¹⁰. При этом необходимо признать, что использование методов мониторинга правоприменения, помимо требований к должному качеству их применения, подчинено принципу системности, который сопровождает мониторинг правоприменения от начала его осуществления до оформления конечных результатов. В этой связи уверенно можно отмечать невозможность намеренного использования мониторинга правоприменения для достижения каких-либо узкогрупповых, корпоративных интересов по точечному изменению или корректировке законодательства.

Между тем, учитывая возможные риски проявления лоббизма в ходе мониторинга правоприменения, необходимо соотносить полученные в ходе его осуществления результаты с рядом объективных показателей. Перечень таких приведен в п. 8 Методики, и их значение следует рассматривать в связи с необходимостью обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов РФ.

Подавляющее большинство показателей, по которым анализируется и оценивается информация о практике применения нормативных правовых актов, имеет характер критериев, позволяющих определять, *прежде всего, юридико-формальные недостатки за-*

конодательства. К таким критериям (достаточно условно), можно отнести следующие негативно-качественные показатели:

- наличие нормативных правовых актов (любого уровня), а также муниципальных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы;
- искажение смысла положений федерального закона и (или) актов Президента РФ или Правительства РФ, а также решений Конституционного Суда РФ и постановлений ЕСПЧ при принятии нормативного правового акта;
- несоответствие нормативного правового акта РФ ее международным обязательствам;
- наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;
- неполнота в правовом регулировании общественных отношений;
- коллизия норм права;
- наличие ошибок юридико-технического свойства.

К следующей условно выделяемой группе показателей, следует отнести *прямые или косвенные нарушения процесса правоприменения*, которые могут выражаться как в форме действия, так и бездействия должностных лиц органов государственной власти или органов местного самоуправления, иных субъектов правоприменения:

- несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта;
- использование положений нормативных правовых актов в качестве оснований совершения юридически значимых действий;
- искажение смысла положений нормативного правового акта при его применении;
- неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;
- использование норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов.

Вышеприведенные показатели могут быть сложны в выявлении. Несмотря на то, что приведенные показатели нередко распространены (по

¹⁰ См.: Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н.Н. Черногора. – М., 2010. – С. 25.

мнению специалистов, каждый седьмой закон содержит серьезные ошибки¹¹). Здесь важно соблюсти принцип деятельного доказывания их реального проявления, причем не с позиции юрико-догматического анализа и гипотетического представления, а с опорой на статистические ряды и фактологические сведения, которые в совокупности могут дать неплохой интегрированный результат. Итак, к *квантитативной*¹² группе показателей следует отнести количество:

- и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта;
- вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными нормативным правовым актом, и основания их принятия;
- и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта, в том числе с имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании, либо искажением смысла его положений и нарушениями единообразия его применения;
- и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

Исходя из вышеприведенных показателей, отражающих оценку эффективности действия, а также практике применения нормативных правовых актов, субъекты мониторинга правоприменения должны также подвергнуть объекты мониторинга антикоррупционному анализу.

Учитывая высокую интенсификацию законодательной деятельности в современной России (о чем ярко могут свидетельствовать сведения, представленные в табл. 1), особое значение для мониторинга правоприменения имеет задача устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы. Выявление существующих противоречий можно основывать на оценке информации о практике применения нормативных правовых актов по показателям наличия в них:

- противоречий между нормативными правовыми актами общего и специального характера, регулирующих однородные отношения;
- единой понятийно-терминологической системы;
- дублирующих норм права;
- ошибок юрико-технического характера.

Помимо перечисленных показателей особое значение следует придавать необходимости выявления противоречий в нормативных правовых актах, которые приняты в разные годы и регулируют однородные отношения. Достаточно актуальным представляется выявление такой информации, с учетом того, что действующими остаются более 50 тысяч нормативных правовых актов бывших СССР и РСФСР¹³.

Таблица 1

Статистика законодательного процесса за 2008-2011 годы по официальным данным Государственной думы РФ¹⁴

	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Количество законопроектов, внесенных в Государственную Думу	1204	1130	1054	1003
Количество законов, подписанных Президентом РФ, из принятых Государственной Думой	330	394	450	431

Возможно, суть описанных подходов и средств методологического обеспечения мониторинга правоприменения не дает полной картины, отражающей систему будущего его применения на последовательной основе. Между тем, даже скромное представление о такой системе позволяет ориентировать ученых и практиков, представляющих все ветви государственной власти на проведение мониторинга правоприменения в таком качестве, которое будет полезным инструментом своевременной корректировки законодательства, повышения его качества и эффективности применения.

¹¹ См.: Херсонцев А.И. Дефекты правотворчества и качество законодательных актов // Российский юридический журнал. – 2007 – № 1. – С. 89.

¹² Квантитативность – категория, которая дает представление о комплексе понятий количественного содержания (число, множество, кратность и т.д.) на объективном уровне.

¹³ См.: Загородников С.Н., Шмелев А.А. Основа информационного обеспечения правовых исследований. – Вып. 1. – М., 2005. – С. 4.

¹⁴ <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics/>

Библиографический список:

1. Загородников С.Н., Шмелев А.А. Основа информационного обеспечения правовых исследований. — Вып. 1. — М., 2005.
2. Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. — 2010. — 29 февраля.
3. Лукьянова Е.А. Указное право как российский политический феномен // Журнал российского права. — 2001. — № 10.
4. Мизяев А. Европейский суд по правам человека и Россия в 2011 г. // Электронное издание «Фонд стратегической культуры». См.: fondsk.ru от 12.01.2012 г.
5. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. — М., 2009.
6. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н.Н. Черногора. — М., 2010.
7. Херсонцев А.И. Дефекты правотворчества и качество законодательных актов // Российский юридический журнал. — 2007 — № 1.

References (transliteration):

1. Zagorodnikov S.N., Shmelev A.A. Osnova informatsionnogo obespecheniya pra-vovykh issledovaniy. — Vyp. 1. — M., 2005.
2. Zor'kin V.D. Predel ustupchivosti // Rossiyskaya gazeta. — 2010. — 29 fevralya.
3. Luk'yanova E.A. Ukaznoe pravo kak rossiyskiy politicheskiy fenomen // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2001. — № 10.
4. Mizaev A. Evropeyskiy sud po pravam cheloveka i Rossiya v 2011 g. // Elektron-noe izdanie «Fond strategicheskoy kul'tury». Sm.: fondsk.ru ot 12.01.2012 g.
5. Kerimov D.A. Filosofskie osnovaniya politiko-pravovykh issledovaniy. — M., 2009.
6. Pravovoy monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki / Pod red. N.N. Chernogora. — M., 2010.
7. Khersontsev A.I. Defekty pravotvorchestva i kachestvo zakonodatel'nykh aktov // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2007 — № 1.