

О ПРИНЦИПАХ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Уваров А. А.¹

Ключевые слова: государство, законодательство, правоприменение, мониторинг, принципы, антикоррупционный, превентивность, комплексность, оперативность, научность, гласность, эффективность.

Аннотация.

Цель работы: выявить и отразить основные принципы мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

Метод исследования: диалектические методы познания.

Результаты. Мониторинг правоприменения пока не нашел отражение в специальном федеральном законе. Отражение основных принципов именно на федеральном уровне обусловлено исключительной компетенцией РФ по вопросу федерального коллизионного права (п. «п» ст. 71 Конституции РФ). В статье перечисляются и анализируются следующие принципы мониторинга правоприменения: комплексность, плановость, научность, оперативность, гласность и открытость, координированность, эффективность. С учетом того, что в правовой мониторинг органически включен и антикоррупционный мониторинг, представляется целесообразным выделить и специальные принципы антикоррупционного мониторинга, среди которых: принцип комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции; принцип государственного сотрудничества с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. В заключении автор последовательно анализирует и объясняет необходимость применения этих принципов.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-1-56-60

Актуальность исследования принципов проведения мониторинга правоприменения связана с необходимостью выработки установления предмета, режима, цели, задач, эффективности и других параметров правоприменения. Представляет определенный научно-практический интерес и выявление специальных принципов антикоррупционного мониторинга как разновидности правового мониторинга. Понятие «принцип права» имеет характер общей установки или требования, которое должно пронизывать всю ткань юридически значимых действий со стороны участвующих в этих действиях субъектов права. По мнению отдельных авторов, под принципами права «следует понимать исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений, когда они непосредственно (легально) выражены в нормативных правовых актах или иных формах права»² [1]. Проявление правовых принципов возможно и в качестве основных правовых идей, которые не формализованы в отдельной норме нормативного правового акта, т. е. не

имеют его структурных частей. Благодаря этому свойству принципы права выполняют свою отмечаемую в науке вспомогательную (субсидиарную) функцию в правовом регулировании: толкование норм права применительно к фактическим обстоятельствам дела, преодоление коллизий и пробелов в праве³ [2]. Что касается исследований принципов мониторинга правоприменения, то авторы преимущественно обращаются к правотворчеству в этой сфере субъектов РФ, где сделаны попытки сформулировать подобные принципы⁴ [3]. Поскольку в исключительном ведении Российской Федерации находится сфера федерального коллизионного права (п. «п» ст. 71 Конституции РФ), было бы правильным сначала урегулировать этот вопрос в федеральных нормативных правовых актах. Так, уже из определения понятия мониторинга правоприменения, данного в п. 2 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ

² Карташов В.Н. Принципы права // Общая теория государства и права. Академический курс в 3 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2007. Т. 2. С. 95.

¹ Уваров Александр Анатольевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой Всероссийского государственного университета юстиции, Сочинский филиал, г. Сочи, Российская Федерация. E-mail: uvarov.al@mail.ru

³ Поляков С.Б. Легальные и реальные принципы права // Журнал Российского права. 2018. № 9. С. 20.

⁴ См.: Прокопьева Н.В., Иванов И.В. Понятие и принципы мониторинга правоприменения: теоретико-правовой аспект // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 155—160; Фадеева Е.С. Принципы правового мониторинга институтов государства // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4. С. 23—28, и др.

от 20.05.2011 г. № 657⁵, выявляются два его важнейших принципа — комплексность и плановость. Комплексность предполагает, во-первых, полный и всесторонний охват источников информации, составляющих предмет исследования; во-вторых, сами способы исследования этой информации (сбор, обобщение, анализ, оценка); в-третьих, разностороннюю и взаимосвязанную систему целей и задач мониторинга (устранение пробелов, коллизий, коррупциогенных факторов, дублирования и других дефектов законодательства и правоприменения); в-четвертых, скоррелированный, полный и адекватный результат, выраженный в исчерпывающем перечне возможных решений (принятие актов, их изменение или признание утратившими силу; о мерах по совершенствованию нормативных правовых актов, повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции; перечень государственных органов, ответственных за реализацию вышеуказанных мер). При составлении перечня подлежащих правовому мониторингу нормативных правовых актов (п. 2 Положения о мониторинге правоприменения в РФ) используется правоприменительная практика различных органов власти, а также не формализованная в каких-то актах информация (от общественных, научных, правозащитных и иных организаций, средств массовой информации, граждан; статистическая и социологическая информация). Эта информация нуждается в дополнительной обработке с точки зрения

- необходимости выявления и дифференциации каналов ее поступления;
- критериев относимости и допустимости применительно к целям и пригодности для решения задач мониторинга;
- ее полноты, репрезентативности и достоверности;
- и т. п.

Принцип комплексности тесно связан с системностью, т. е. определенным упорядочением элементов, где место каждого элемента обусловлено его значимостью и характером взаимоотношений с другими элементами. Системность проявляется в видах и иерархичности рассматриваемых актов, подведомственности их принятия и отраслевой принадлежности, территориальном уровне применения, срочности действия и т. п. Таким образом, принцип комплексности связан с определенной упорядоченностью подлежащих мониторингу правовых актов, исходя из их видов, формы, содержания и порядка исследования.

Плановость мониторинга как принцип предполагает регулярность и срочность его проведения. В соответствии с Указом Президента РФ от 20.05.2011 г. № 657 это ежегодный мониторинг, план которого утверждается Правительством РФ до 1 сентября. Плановость мониторинга предполагает также его постоянный характер и определенную преемственность результатов и выводов. Поскольку это разновидность надзорной деятельности, то для оценки исполнения плана предусматривается отчетность соответствующих органов и должностных лиц, ответственных за выполнение тех или иных показателей плана. Хотя антикоррупционный мониторинг проводится в рамках мониторинга правоприменения, прин-

цип плановости первого обусловлен и своими дополнительными факторами, связанными с борьбой с коррупцией. Так, ежегодно национальные планы борьбы с коррупцией принимаются Президентом РФ, в их развитие принимает свои планы Правительство РФ; свои планы по борьбе с коррупцией принимаются и иными органами государственной власти. Положения этих планов должны быть интегрированы в соответствующие антикоррупционные мониторинги правоприменения. В силу пункта 2 Методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 19.08.2011 № 694⁶) плановость как основа проведения мониторинга может быть представлена в виде как текущего мониторинга, осуществляемого на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов, так и оперативного мониторинга, осуществляемого в течение первого года действия нормативных правовых актов РФ, выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека. Применительно к планам антикоррупционного мониторинга оперативный мониторинг целесообразно также проводить по фактам:

- невыполнения или ненадлежащего выполнения показателей текущего плана мониторинга;
- резонансных преступлений, коррупционных скандалов или событий, ставших предметом массового общественного недовольства, публикаций в средствах массовой информации, парламентских расследований;
- принятия новых (действующих в течение 1 года) антикоррупционных мер;
- на основании мотивированного обращения с просьбой провести антикоррупционный мониторинг правоохранительных и иных органов государственной власти (прокуратура, МВД, суд, Уполномоченный по правам человека, Счетная палата, избирательная комиссия, и др.) и институтов гражданского общества (Общественная палата, политические партии, профсоюзы);
- и т. п.

Научность как принцип мониторинга правоприменения означает прежде всего использование методологии научного исследования, включающей в себя как общенаучные (законы и принципы диалектики познания), так и частнонаучные методы исследования (системный, сравнительно-правовой, логико-языковой и др.) Правовая наука использует обширный понятийный аппарат, поэтому, абстрагируясь от эмпирической правовой практики, являющейся предметом мониторинга правоприменения, исследователь, т. е. субъект проведения мониторинга правоприменения, должен использовать адекватную научную терминологию. Выявляя определенные закономерности в эмпирических данных, важно найти им научное объяснение, творчески переработать и сделать выводы и предложения, содержащие новые полезные знания о правовой действительности. Если говорить конкретно о мониторинге правоприменения, в том числе с целью выявления коррупциогенных факторов, научный подход здесь проявляется в необходимости систематизировать по представленным

⁵ СПС «Гарант».

⁶ СПС «Гарант».

в законодательстве признакам правовые дефекты законодательных и правоприменительных актов, найти возможности их устранения в рамках действующего законодательства, а в случае отсутствия соответствующего механизма — разработать и представить его модель. Антиподом научного подхода в данном процессе является неоправданное возведение случайных явлений в закономерность; замена объективного анализа, построенного на эмпирических данных и апробированных в теоретических концепциях, субъективным, не подтвержденным никакими фактами оценочным суждением, и т. п. Таким образом, с принципом научности непосредственно связаны такие принципы, как объективность, достоверность и обоснованность.

Принцип оперативности проведения мониторинга правоприменения отражает динамичное свойство этой деятельности и очень важен с точки зрения своевременности реагирования на правовые, в том числе коррупционные дефекты. Известно, что чем дольше такие дефекты, особенно в законах, остаются незамеченными, тем сильнее происходит усугубление негативных правовых последствий, которые выражаются как в общей деформации правовой системы, так и в обрастании, в частности, закона, такими же деформированными подзаконными актами и актами правоприменительной деятельности, уже в массовом порядке порождающими нарушение прав и свобод граждан, коррупционные схемы и связи лиц, которые используют в своих корыстных целях эти дефекты законодательства. Возможен и целый ряд иных негативных экономических, политических, социальных и прочих последствий от такого рода дефектов. Представляется, что оперативность мониторинга должна быть скоррелирована с реальностью и степенью угроз, которые связаны с соответствующими (в том числе коррупционными) дефектами законодательства. Обычно в рамках всего российского государства диагностирует наиболее важные и актуальные проблемы в своих посланиях Президент РФ. В пределах своей компетенции ежегодно сообщают о такого рода проблемах Уполномоченный по правам человека в РФ, Счетная палата РФ, Общественная палата РФ, Генеральный прокурор РФ и др.

Очевидно, что мониторинг правоприменения — это деятельность государственных органов, которая осуществляется отнюдь не только для служебного пользования. Это не акция внутреннего расследования государственного аппарата для определения симптомов его возможной болезни и поэтому закрытая от внешнего наблюдения. Поэтому, разумеется, какая-то аналогия с «врачебной тайной» здесь неуместна. Если государственный организм болен, то об этом должен знать прежде всего его хозяин, т. е. народ. Следовательно, гласность и открытость проведения мониторинга правоприменения — это принцип, без которого просто немислимо его проведение. Именно поэтому среди источников, поступающих для составления плана мониторинга информации, упоминаются предложения не только государственных органов, но и институтов гражданского общества и средств массовой информации. При осуществлении самого мониторинга правоприменения используется информация, поступившая от общественных, научных, правозащитных и иных организаций,

граждан и иных источников, а также из средств массовой информации. В свою очередь, антикоррупционная экспертиза, которая может использоваться в процессе мониторинга правоприменения, проводится в том числе и с участием независимых (общественных) экспертов [5]. Сам доклад о результатах мониторинга после его рассмотрения Президентом РФ подлежит опубликованию Минюстом России в средствах массовой информации⁷, а также размещению на официальных сайтах Президента РФ, Правительства РФ и Минюста России в сети Интернет.

Принцип координированности мониторинга правоприменения предполагает прежде всего связь с авторами и разработчиками нормативных правовых актов, а также субъектами их правоприменения. Ситуация, когда государственный орган, принявший какой-либо нормативный правовой акт, находится в неведении относительно того, как этот акт на самом деле работает, должна кардинальным образом измениться. Как отметил Ю.А. Тихомиров, «правовой мониторинг как структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки жизненного цикла закона и иного нормативного правового акта открывает путь для измерения его эффективности» [5]. Для систематизации правовой информации, необходимой для проведения мониторинга правоприменения, уже созданы многие предпосылки: сформированные Минюстом России регистры нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов власти, правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований. Само Министерство юстиции РФ осуществляет за этими актами надзор через свои регистрационные, учетные, экспертные и иные полномочия. Ежегодно до 1 июня в Минюст России вносятся предложения для составления плана мониторинга правоприменения от: Генеральной прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в РФ, Счетной палаты РФ, Центризбиркома, Центрального банка, Общественной палаты, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона, Следственного комитета, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, институтов гражданского общества, СМИ, органов местного самоуправления (через органы государственной власти субъектов РФ). По итогам рассмотрения доклада о результатах мониторинга Президентом РФ могут быть даны поручения государственным органам и организациям, а также должностным лицам о разработке законодательных и иных нормативных правовых актов РФ и принятии иных мер по реализации предложений, содержащихся в указанном докладе.

Что же касается эффективности, на необходимость измерения которой указывает Ю.А. Тихомиров [5, с. 14], то этот показатель также должен войти в число принципов мониторинга правоприменения. Другое дело, что для этого потребуются создание специального механизма измерения этой эффективности. Если исходить из того, что конечный продукт мониторинга правоприменения — это предложения по совершенствованию

⁷ Одним из таких средств массовой информации, где публикуется доклад о результатах мониторинга, является наш журнал (прим. ред.).

законодательства и практики его правоприменения (в том числе по устранению коррупциогенных факторов), то от того, в какой степени будут реализованы эти предложения, будучи отраженными в докладе Президента РФ после его опубликования, и зависит эффективность. Следует обратить внимание и на то, что после представления проекта доклада Президенту РФ содержащиеся в нем предложения еще не становятся автоматически руководством к действию. Данные предложения должны быть рассмотрены самим Президентом РФ, после чего могут быть откорректированы им, на основании чего президентом даются конкретные поручения государственным органам, организациям, должностным лицам. Таким образом, оценка эффективности мониторинга правоприменения должна быть также скоррелирована со степенью реализации указанных поручений Президента РФ.

Думается, что представленный перечень принципов проведения мониторинга правоприменения нельзя в полной мере считать исчерпывающим. Вместе с тем автор, выделяя указанные принципы, намеренно не упоминал универсальные принципы деятельности всего государственного аппарата в целом: законность, демократизм, защита прав и свобод человека, профессионализм, разделение властей, федерализм и др., чтобы отразить особенности и акцентировать внимание на мониторинге правоприменения как на специальной государственной функции, связанной с такими важными государственными задачами, как создание правового государства, борьба с коррупцией, совершенствование работы государственного аппарата, повышение гарантий прав и свобод человека и т. п.

В рамках мониторинга правоприменения можно выделить и ряд более узких, специальных принципов, касающихся антикоррупционного мониторинга. Все они в той или иной мере связаны с антикоррупционным законодательством. Намеренно опуская его общие (универсальные) принципы (защита прав и свобод человека, законность, публичность и открытость, неотвратимость ответственности за коррупционные действия), выделим лишь специальные:

- принцип комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции;
- принцип государственного сотрудничества с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Надо сказать, что в отсутствии специальной процедуры антикоррупционного мониторинга выделение этих принципов весьма условно. То, что в целях борьбы с коррупцией преимуществом должны обладать превентивные (профилактические) меры, обусловлено многофакторностью этого явления, отсутствием четкого алгоритма правовых действий, связанных с фиксацией, оценкой и ответственностью (за исключением уголовно наказуемых). Именно поэтому в данной ситуации более приемлем комплексный подход, ориентированный на все возможные истоки и корни коррупции, которая проявляется в экономической, политической, социальной, духовной сферах жизни нашего общества. Лишь налаживая должный контроль за проявлением всех этих источников коррупции и применяя комплексный механизм для ее противодействия, в данном случае в процессе мониторинга правоприменения, можно рассчитывать на хоть какой-то положительный результат. Большим заблуждением является мнение, что коррупция — это только болезнь государственного аппарата, с которой можно справиться путем его самоочищения. На самом деле коррупция пронизывает все поры нашего общества. Пожалуй, не в меньшей степени, чем публичная, ею заражены и частно-хозяйственная деятельность, деятельность общественных организаций, некоммерческих структур, политических партий и др. Именно поэтому в борьбе с коррупцией так важен принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями, отдельными гражданами и их объединениями.

Литература

1. Карташов В.Н. Принципы права: понятие, структуры, функции // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 158—166.
2. Поляков С.Б. Легальные и реальные принципы права // Журнал Российского права. 2018. № 9. С. 17—28.
3. Прокопьева Н.В., Иванов И.В. Понятие и принципы мониторинга правоприменения: теоретико-правовой аспект // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 155—160.
4. Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 14—21.
5. Фадеева Е.С. Принципы правового мониторинга институтов государства // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4. С. 23—28.

ON THE PRINCIPLES OF LAW ENFORCEMENT MONITORING

Aleksandr Uvarov⁸

Keywords: state, legislation, law enforcement, monitoring, principles, anti-corruptional, preventiveness, multifacetedness, promptness, scientific nature, publicity, efficiency.

Abstract.

Purpose of the work: identifying and explaining the main principles of law enforcement monitoring in the Russian Federation.

Method of study: dialectical methods of cognition.

Results obtained. Law enforcement monitoring is so far not reflected in a special Russian federal law. Reflecting the main principles at the federal level is caused by the exclusive competence of the Russian Federation in regard of federal conflict of laws (the Constitution of the Russian Federation, Article 71, item "p"). The following principles of law enforcement monitoring are mentioned and analysed in the paper: multifacetedness, preventiveness, plannedness, scientific nature, promptness, publicity and openness, coordinatedness, and efficiency. Considering that anti-corruption monitoring is an organic part of law enforcement monitoring, it is also considered appropriate to emphasise special principles of anti-corruption monitoring which include: multifaceted use of political, organisational, information and propagandistic, social and economic, legal, special, and other measures, priority use of corruption prevention measures, government co-operation with civil society institutions, international organisations and natural persons. In the concluding section the author sequentially analyses and explains the need for using these principles.

References

1. Kartashov V.N. Printsipy prava: poniatie, struktury, funktsii. *Juridicheskaja tekhnika*, 2020, No. 14, pp. 158—166.
2. Poliakov S.B. Legal'nye i real'nye printsipy prava. *Zhurnal Rossiiskogo prava*, 2018, No. 9, pp. 17—28.
3. Prokop'eva N.V., Ivanov I.V. Poniatie i printsipy monitoringa pravoprimereniia: teoretiko-pravovoi aspekt. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2015, No. 2, pp. 155—160.
4. Tikhomirov Iu.A. Prakticheskie aspekty osushchestvleniia antikorrupsionnogo analiza i otsenki realizatsii pravovykh aktov. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2009, No. 10, pp. 14—21.
5. Fadeeva E.S. Printsipy pravovogo monitoringa institutov gosudarstva. *Monitoring pravoprimereniia*, 2019, No. 4, pp. 23—28.



⁸ Aleksandr Uvarov, Dr.Sc. (Law), Professor, Head of Department at the Sochi Branch of the All-Russian State University of Justice, Sochi, Russian Federation. E-mail: uvarov.al@mail.ru