

**И.Д. Шутак**

*Шутак Илья Дмитриевич — доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права Ивано-Франковского университета права им. Короля Данилы Галицкого (Украина)*

## **Мониторинг правоприменения как действенное средство повышения качества правотворческой стратегии, тактики, техники**

Основная причина накопления отрицательной общественной энергии, которая, набирая критическую массу, приводит к социальным «взрывам», выступает отсутствие действенного механизма своевременного выявления и восстановления нарушенного конституционного баланса. В обществе, которое находится на стадии трансформации, в котором не задействованы соответствующие механизмы постоянного правового мониторинга, система конституционного контроля и юстиции не в состоянии адекватно реагировать на современные вызовы.

В Украине отсутствует нормативное правовое регулирование организации и проведения правового мониторинга. В связи с этим на повестке дня возникает вопрос о разработке и принятии закона «О мониторинге законодательства и правоприменительной практики в Украине», в котором следует предусмотреть создание специального центра правового мониторинга.

На данном этапе вопросы теории и практики правового мониторинга исследуют в большей степени зарубежные ученые, в частности Ю. Арзамасов, Т. Галиев, А. Дертев, И. Жужгов, Я. Наконечный, М. Нарбинова, Ю. Тихомиров, Н. Турецкий, Н. Черногора, Д. Шнайдер и др. К когорте современных украинских ученых-исследователей правового мониторинга можно отнести Ю. Градовую, П. Добродумова, Е. Зайчука, В. Косович, А. Копиленко, И. Онищука и др.

В украинской теории права только зарождаются понятие, доктрина и методология правового мониторинга. Отсутствие системы правового мониторинга является одним из негативных факторов на пути к совершенствованию механизма правового регулирования.

Цель данной научной статьи — раскрыть вопросы мониторинга правоприменения как действенное средство повышения качества правотворческой стратегии, тактики, техники.

Изложим основные положения. Исследование вопросов мониторинга правоприменительной практики показывают не только интерес к изучению проблем качества законодательства, но и потребность в его совершенствовании. Мониторинг правоприменительной практики является эффективным самостоятельным инструментом государственного управления, вследствие чего необходимо привлечь внимание к его правовому, научному, кадровому обеспечению. Мониторинг должен рассматриваться как важнейший элемент системы правовой информации, системы правового обеспечения функциональной деятельности каждого органа государственной власти<sup>1</sup>.

В каждой стране существует уникальная система оценки или анализа национального законодательства, существенным образом различается и механизм их осуществления. Общим для всех западноевропейских стран является то, что вопросы анализа, оценки и прогнозирования законодательства являются достаточно актуальными. Различия же заключаются в терминологии и в способе организации правового мониторинга (централизованный, децентрализованный и смешанный). Особенно значительное различие существует между странами СНГ и западноевропейскими государствами<sup>2</sup>.

Правовой мониторинг — вид правового контроля. Внутренний (служебный) и публичный правовой контроль — неотъемлемый элемент государственного и муниципального управления. Служебный контроль имеет административный характер. Публичный контроль может быть как государственным (конституционно-правовым, административно-правовым, финансово-правовым, эколого-правовым), так и общественным. Специалисты говорят также о международно-правовом контроле, что касается государственного управления<sup>3</sup>.

Разновидностями государственного публичного контроля может выступать парламентский, судебный, прокурорский, президентский, правительственный, ведомственный контроль. Контроль не-

<sup>1</sup> См.: Нарбинова М.М. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как инновационный институт // Государственное управление и государственная служба. Астана, 2013. С. 39.

<sup>2</sup> См.: Градова Ю.В. Институт правового мониторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. С. 15.

<sup>3</sup> См.: Онищук І.І. Концептуальні основи впровадження правового моніторингу в діяльність органів державної влади // Університетські наукові записки. Хмельницький, 2014. № 1 (49). С. 247.

редко рассматривается как одна из правовых форм осуществляемых функций государства, так как нормативная формализация контрольных действий всегда сопровождает управления и нормотворчество, что приводит к разработке и принятию административных регламентов.

Мониторинг правоприменения осуществляется органами исполнительной власти в лице министерств и ведомств, однако обычно он заключается лишь в ведомственном контроле исполнения нормативных правовых актов, причем только в своей сфере. Кроме того, эта деятельность не скоординирована, как правило, не является обязательной и осуществляется без единой методологической основы. В итоге эта деятельность не может принести значимых результатов. В частности, она не дает всесторонней ориентации для законотворческой деятельности, не определяет ее стратегию и системное развитие и, наконец, не радикальным образом влияет на результаты правоприменения<sup>1</sup>.

Для стран СНГ характерно создание специализированного органа, который занимается анализом эффективности действующего законодательства (так называемый «централизованный способ»): в Беларуси — Национальный центр законодательства и правовых исследований, в Узбекистане — Институт мониторинга действующего законодательства, в России Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики. В западноевропейских государствах эта функция возложена на парламентские комитеты и комиссии (Великобритания, Швейцария) или правительственные министерства (Германия), то есть предпочтение отдается децентрализованному способу. Кроме того, активную роль в процессе оценки и анализа законодательства в западноевропейских государствах играют академическая общественность и общественные неправительственные организации (Германия, Швеция)<sup>2</sup>.

Важность института мониторинга законодательства и правоприменительной практики подтверждается теми целями, которые поставлены руководством Казахстана до 2030 года и Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как инновационный институт до 2050 года и последующие годы. Все это требует проработки и развития всей системы мониторинга. Парламент Республики Казахстан в силу его конституционно-правовой природы и в соответствии с законодательными полномочиями, предоставленными ей Конституцией, призван играть ведущую роль как в постановке этих задач, так и в их решении<sup>3</sup>.

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

Правовой мониторинг — это основное звено механизма реализации правотворческой политики, которая использует такие инструменты обеспечения высокого качества нормативных правовых актов, как социологические исследования, обработку и анализ статистических данных, прогнозирование и моделирование действия будущих законов, комплексную экспертизу законопроектов. Правовой мониторинг — это система непрерывного наблюдения, анализа и оценки действия нормативных правовых актов с целью прогнозирования дальнейшего развития законодательства и повышения эффективности его регулирующего воздействия<sup>4</sup>.

Стремительный рост массива украинского законодательства характеризует его с негативной стороны. Качество законопроектной работы находится на довольно низком уровне. Принимается множество несовершенных, противоречивых, несбалансированных нормативных правовых актов, которые порождают коллизии и пробелы в правовом регулировании. Это не позитивно сказывается на процессе их реализации, а именно на правоприменительной деятельности. В результате принятия в последние годы большого количества изменений в действующее законодательство, 2/3 нормативных правовых актов — это исправление и дополнение к предыдущим. Фактически отсутствует система обратной связи между результатом законодательной деятельности — нормативными правовыми актами и решениями, которые принимаются на их основе. Уровень юридической техники нормативных правовых актов большей части остается низким, в то время как признано, что «от того,

<sup>1</sup> См.: Материалы заседания круглого стола на тему «Мониторинг правоприменительной практики: реальность и перспективы», проведенного 3 июля 2002 года, и парламентских слушаний на тему «Мониторинг правового поля и правоприменительной практики», проведенных 5 декабря 2002 года. URL: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2003/VSF\\_NEW200802121527/VSF\\_NEW200802121527\\_p\\_002.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2003/VSF_NEW200802121527/VSF_NEW200802121527_p_002.htm)

<sup>2</sup> См.: Градова Ю.В. Институт правового мониторингу як засіб оптимізації національної системи законодавства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. С. 15.

<sup>3</sup> См.: Нарбинова М.М. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как инновационный институт / М.М. Нарбинова // Государственное управление и государственная служба. Астана, 2013. С. 39—40.

<sup>4</sup> См. там же. С. 40.

в какой степени в стране развита юридическая техника, во многом зависит уровень ее цивилизованности...»<sup>1</sup>.

Невысокое качество правотворчества в Украине не только дестабилизирует экономическую и политическую ситуацию, но и актуализирует проблему мониторинга нормативных правовых актов как на стадии разработки и принятия, так и после их вступления в силу. Низкая эффективность правоприменения связана с такими факторами:

- 1) отсутствие объективной информации по реализации законодательных актов;
- 2) непринятие необходимых для обеспечения реализации закона подзаконных актов, что также нарушает обратную связь между законодателем и правоприменителем;
- 3) неоднозначное толкование норм права, их применения без учета связи с другими однородными нормами, незаконное ограничение прав граждан и юридических лиц и т. п.<sup>2</sup>

Именно поэтому одним из приоритетных направлений государственной политики должно стать совершенствование законодательной деятельности органов государственной власти. Более того, проблемы развития и совершенствования украинского законодательства должны стать задачей не только непосредственных участников законодательного процесса, но и институтов гражданского общества. С помощью комплексного и профессионального анализа нормативных правовых актов, а также практики их применения можно существенно повысить качество правотворчества и его эффективность.

Правовой мониторинг призван выявлять указанные недостатки нормотворческой и правоприменительной деятельности. Поэтому он рассматривается как один из главных инструментов повышения уровня эффективности правового регулирования, обеспечения должного качества принимаемых нормативных правовых актов и их реализации.

Как отмечается в литературе, под правовым мониторингом понимается систематическая, комплексная деятельность, направленная на наблюдение, анализ, оценку действующего законодательства и практики его применения с целью повышения эффективности законодательства и его дальнейшего прогнозирования<sup>3</sup>.

Задачи правового мониторинга — активизировать систему постоянного наблюдения всего жизненного цикла нормативного правового акта, включая этапы его подготовки, принятия, применения, внесения изменений и дополнений, а также выполнение, отслеживание в процессе правоприменительной практики в деятельности органов власти<sup>4</sup>.

Правовой мониторинг как процесс можно рассматривать в качестве комплекса действий, которые не ограничиваются осуществлением наблюдения. В связи с этим трактовка правового мониторинга как «системы информационных наблюдений» не является точной, поскольку отсутствуют указания на другие составляющие данной деятельности — анализ, оценку и прогнозирование. Кроме того, формулировка «информационные наблюдения» также является некорректной. Наблюдение — это описательный метод сбора информации, заключающийся в целенаправленном и организованном восприятии и регистрации поведения изучаемого объекта<sup>5</sup>.

В отчете Комиссии по мониторингу применения законодательства ЕС в 2012 государствам-участникам предлагается поддерживать усилия, чтобы законодательство ЕС применялось правильно. Государства-члены продемонстрировали готовность решать проблемы еще до официальных шагов. Разъяснительные документы проиллюстрировали взаимосвязь между национальным переносом правил и конкретных положений, учитывая директивы<sup>6</sup>.

К технике правоприменительной деятельности относят и опубликование нормативного правового акта. Публикация представляет собой самостоятельный этап юрисдикционной деятельности, отличающийся по своему характеру от предыдущих стадий законодательного процесса (внесение законопроекта, его обсуждение, принятие, промульгация), так и от предыдущих стадий правоприменения. Придерживаясь той точки зрения, опубликование и вступление в силу нормативного правового акта — это тоже определенные, но, конечно, особые стадии правотворческого процесса, поскольку без этих стадий, как таковое право в форме нормативных документов (законов, подзаконных нормативных

<sup>1</sup> Аннерс Э. История европейского права. М., 1994. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Добродумов П.О. Роль правового мониторингу в процесі вдосконалення законодавства // Законодавство України: історія розвитку, соціальна обумовленість, якість, застосування та вдосконалення: міжнародна науково-практична конференція, м. Донецьк, 20—21 грудня 2013 р. Д., 2013. С. 10.

<sup>3</sup> См.: Градова Ю.В. Поняття, об'єкти та суб'єкти правового моніторингу. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2009\\_47/47/2.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2009_47/47/2.pdf)

<sup>4</sup> См.: Методичні рекомендації щодо проведення правового моніторингу нормативно-правових актів і підготовки концепції проектів НПА. URL: <http://www.minijust.kz/ru/node/15896>

<sup>5</sup> См.: Онищук І.І. Концептуальні основи впровадження правового моніторингу в діяльність органів державної влади // Університетські наукові записки. Хмельницький, 2014. № 1 (49). С. 250.

<sup>6</sup> См.: Report from the Commission — 30th annual report on monitoring the application of EU Law 2012. — Mode of access: [ec.europa.eu/...law/.../sg\\_annual\\_report\\_monitoring\\_eu\\_law\\_131023.pdf](http://ec.europa.eu/...law/.../sg_annual_report_monitoring_eu_law_131023.pdf)

правовых актов, нормативных договоров), исходя из нормативного правопонимания, не появится на свет, а значит и не проявит свои регулятивные возможности, правовые отношения на основе юридических фактов не возникнут, следовательно, процесс правоприменения не начнется<sup>1</sup>.

Правовой мониторинг как элемент правовой системы общества является инструментом обеспечения эффективности нормативных правовых актов и практики их применения, что позволяет увидеть современное состояние законодательства, действительную картину его функционирования, оценить качество правового регулирования и выяснить те причины, по которым тормозится достижение поставленных правовых целей<sup>2</sup>.

Правовой мониторинг необходим для обеспечения прав и свобод граждан, повышения качества принимаемых политико-правовых решений и открытости правотворческой деятельности, снижение уровня противоречивости законодательства, обеспечение стабильности правовой политики, повышения уровня правосознания и правовой культуры населения, упорядочения деятельности в сфере законотворчества, обеспечения единого правового пространства государства, повышения эффективности правоприменительной практики.

**Вывод.** Таким образом, правовой мониторинг дает возможность анализировать и оценивать:

- 1) результаты правотворческого процесса;
- 2) качество нормативных правовых актов;
- 3) правоприменительный процесс.

Мониторинг правоприменительной практики как комплексная деятельность по анализу, оценке и прогнозированию правовой системы позволяет повысить качество правотворческой стратегии, тактики и техники. Ведь с помощью мониторинга правоприменения оценивается качество конкретного нормативного правового акта и степень соответствия его цели. В результате проведения правового мониторинга выявляются причины недостаточной эффективности нормативных правовых актов, пробелы и коллизии законодательства, которые следует учитывать в правотворчестве.

---

<sup>1</sup> Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве : теория и методология. М., 2009. С. 101—102.

<sup>2</sup> Добродумов П.О. Роль правового мониторингу в процесі вдосконалення законодавства // Законодавство України: історія розвитку, соціальна обумовленість, якість, застосування та вдосконалення : міжнародна науково-практична конференція, м. Донецьк, 20-21 грудня 2013 р. Д., 2013. С. 9.