

УДК 340.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-105-110

*А.М. Исамагомедов, М.А. Кадиева*

### **Проблемы обеспечения эффективности правового мониторинга в современной России**

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала,  
ул. М. Гаджиева, 43а; isamagomedov1955@mail.ru, kadievamalika@gmail.com*

В современной России правовой мониторинг как комплексный институт доказал эффективность своего применения. В статье подчеркивается необходимость совершенствования системы правового мониторинга несмотря на наличие существенных позитивных изменений за последнее десятилетие. Правовой мониторинг имеет целью принятие нормативных актов, соответствующих требуемым стандартам формальной определенности и ведущих к позитивным изменениям в общественной жизни. Авторами делается вывод о необходимости создания единого государственного центра правового мониторинга и единого механизма его осуществления, который будет пронизывать всю систему правотворчества. Признается целесообразным на основе данных проводимого мониторинга составление прогнозов динамики и путей дальнейшего развития законодательства. Особое внимание уделяется подготовке системой юридического образования квалифицированных специалистов для проведения правового мониторинга, созданию системы правового мониторинга на уровне субъекта Российской Федерации, обобщению накопленного опыта осуществления правового мониторинга на федеральном и региональном уровнях. Авторами делается вывод о необходимости обеспечения эффективности правового мониторинга в современной России и даются практические рекомендации по его совершенствованию.

Ключевые слова: *правовой мониторинг, нормативно-правовой акт, механизм правового мониторинга, качество законодательства, правотворчество, мониторинговые исследования.*

В настоящее время результаты мониторинговой деятельности в России находят активное применение и позволяют субъектам правотворчества избирать наиболее эффективные подходы к регулированию общественных отношений. Правовой мониторинг, являясь комплексным институтом, доказавшим эффективность своего применения, может быть представлен в качестве как одного из средств обеспечения стабильности правовой системы. В настоящее время правовой мониторинг уже «является инструментом обеспечения эффективности нормативно-правовых актов и практики их применения, позволяющим увидеть современное состояние законодательства, действительную картину его работы, оценить качество правового регулирования и выявить причины, тормозящие достижение поставленных целей» [3, с. 10].

За последнее десятилетие в развитии правового мониторинга, а в частности в развитии мониторинга нормативно-правовых актов, наметились существенные позитивные изменения. Также положительная тенденция имеет место и в вопросах обеспечения эффективности правового мониторинга. Но вместе с тем процесс создания и становления системы правового мониторинга и мониторинга нормативно-правовых актов идет весьма сложно и противоречиво. Мониторинг нормативно-правовых актов – это про-

цесс, который имеет огромную общественную, а также государственную значимость [9, с. 113].

В настоящее время практическая актуальность мониторинга нормативно-правовых актов требует больших усилий и затрат по его качественному обновлению, так как положительная динамика в данной сфере пока не носит определяющий характер. Это обусловлено тем, что существует ряд факторов, которые негативно отражаются на развитии системы мониторинга нормативно-правовых актов и сдерживают ее дальнейшее развитие. К таким факторам, прежде всего, можно отнести политические, финансовые, организационные, а также кадровые факторы [8, с. 48–51]. Несмотря на проводимую уже который год работу, окончательно не разработан сам механизм проведения мониторинга нормативно-правовых актов. В законодательстве Российской Федерации практически отсутствуют правовые основы проведения правового мониторинга [2, с. 14].

По нашему мнению, для повышения эффективности правового мониторинга необходимо продолжить тщательное углубленное исследование правового мониторинга и мониторинга нормативно-правовых актов как правового феномена.

Все стадии правотворчества, начиная с подготовки проекта закона или иного нормативно-правового акта и заканчивая вступлением нормативно-правового акта в юридическую силу, нуждаются в тщательном наблюдении, анализе. Соответственно, на основе проведенного анализа необходимо проводить совершенствование системы нормативно-правовых актов [4, с. 158].

Для повышения эффективности правового мониторинга необходимо исследовать, каким образом мониторинг нормативно-правовых актов связан с правотворчеством, а также с иными типами юридической деятельности помимо правотворчества, так как это условие является необходимым для создания целостной системы мониторинга нормативно-правовых актов, осуществляемого при всех типах юридической деятельности, которая является сложным и многогранным социальным явлением.

Работа по оценке качества действующего законодательства в настоящее время проводится во многих научных организациях и образовательных организациях высшего образования.

В Московском государственном юридическом университете им. О.Е. Кутафина создан Центр мониторинга законодательства и правоприменения (Ситуационный центр), осуществляющий мониторинг действующего законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики. В Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации создан Центр мониторинга государственного управления и права, который принимает участие в подготовке проектов нормативно-правовых актов, проводит исследования по заказам различных органов государственной власти в сфере правового мониторинга [15, с. 50].

Основными функциями таких центров является осуществление деятельности по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о действующем законодательстве, практике его применения, законопроектных предложениях для обеспечения научного сопровождения процессов принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативно-правовых актов Российской Федерации. Учеными высказывается точка зрения, что «такого рода экспертные структуры должны привлекаться к участию в работе по правовому мониторингу, осуществляемому Государственной Думой, также как и отдельные специалисты научных и иных организаций на основе гражданско-правовых договоров об оказании соответствующих услуг» [6, с. 215].

В современной России происходят постоянные изменения в системе законодательства, в самой системе власти, но до сих пор не разработаны новые механизмы государственных органов по их изучению [5, с. 57]. Системную и скоординированную работу по проведению правового мониторинга мог бы обеспечить единый государственный центр, работающий на принципах комплексного анализа полученной информации, идеи о необходимости создания которого часто высказываются в юридической науке. Создание такого центра правового мониторинга должно сопровождаться разработкой не только положения о Центре правового мониторинга, но также и единых форм сопровождения нормативных актов, унифицированных показателей эффективности мониторинга нормативно-правовых актов [1, с. 169].

На наш взгляд, для успешной деятельности Центра правового мониторинга он должен выполнять следующие задачи:

- изучение научных работ и продолжение теоретических исследований правового мониторинга;
- постоянный анализ состояния современного законодательства;
- обеспечение субъектов правотворческой деятельности всей правовой информацией;
- дальнейшее усовершенствование методологии проведения правового мониторинга;
- повышение квалификации всех субъектов правотворческой деятельности.

Также необходимо изучение методов подготовки квалифицированных кадров непосредственно в сфере мониторинга нормативно-правовых актов, т. е. специалистов-аналитиков для проведения правового мониторинга, которые должны быть не только высококвалифицированными юристами, но и знатоками обладающими совокупными знаниями в различных сферах философии, логики и лингвистики, с аналитическим и одновременно творческим складом ума. Специалисты должны активно использовать возможности научных учреждений, а также институтов гражданского общества, изучать и применять международный опыт в сфере разработки положений и нормативного закрепления правового мониторинга. В юридической науке справедливо подчеркивается, что при осуществлении мониторинговой деятельности в правовой сфере важны совместное решение общих задач и согласованные действия сотрудничающих государств [3, с. 11].

Обеспечение эффективности правового мониторинга предполагает создание целой системы мониторинговой деятельности, в работу которой активно должны включаться и государственные органы, и институты гражданского общества. Важной в данной системе представляется работа парламентских комитетов в пределах вопросов их ведения. Действуя в этом направлении, «мониторинговую деятельность следовало бы осуществлять по единой методологии и согласованным методикам на основе обобщения накопленного опыта данной работы как на федеральном, так и на региональном уровне» [1, с. 27]. В юридической науке обоснованно обращается внимание на необходимость нормативной институционализации «правового мониторинга как юридической технологии по экспертному обеспечению законодательной деятельности в Регламенте Государственной Думы и в действующем законодательстве, что должно включать в себя определение целей и задач указанного мониторинга, порядка его организации и осуществления, установление круга инициаторов, субъектов и иных участников правового мониторинга, определение их компетенции и процедурных механизмов взаимодействия в процессе осуществления правового мониторинга, методики его осуществле-

ния» [7, с. 232]. Обоснованной также представляется точка зрения В.И. Радченко о необходимости сочетания в работе по совершенствованию законодательства мониторинга действующих правовых норм и прогнозных исследований наиболее эффективных путей устранения выявленных мониторингом недостатков правового регулирования [13, с. 30]. Следует также отметить важность совершенствования механизмов, которые обеспечивали бы статистическую отчетность по результатам правового мониторинга.

В настоящее время устойчиво и в полном объеме действует лишь несколько компонентов мониторинга нормативно-правовых актов – первичный анализ нормативно-правовых актов и мониторинговые исследования, которые необходимы для проведения правовой экспертизы [14, с. 12]. Остается необходимость в едином механизме мониторинга нормативных актов, который будет пронизывать всю систему нормотворчества.

Организация и осуществление официального правового мониторинга, на наш взгляд, должны быть единоличными полномочиями государства (опирающегося в процессе мониторинговой деятельности на институты гражданского общества), а также с учетом государственного устройства России мониторинг нормативно-правовых актов невозможно осуществлять без непосредственного участия субъектов Федерации.

Следует отметить, что особенности развития российской государственности и правовой системы приводят к возникновению коллизий и противоречий в российском законодательстве как между федеральными нормативно-правовыми актами, обладающими одинаковой юридической силой, так и между федеральным законодательством и законодательством субъектов России [12, с. 42]. Поэтому для успешной реализации мониторинга нормативно-правовых актов на общегосударственном уровне недостаточно создание федерального Центра правового мониторинга. Создание подобного рода центров во всех субъектах Российской Федерации обеспечило бы проведение комплексной, научно и методологически обоснованной системы мониторинга нормативно-правовых актов Российской Федерации, придало бы мониторингу характер сбалансированности и постоянства, что в итоге стало бы способствовать повышению эффективности действия всего механизма правового регулирования в государстве.

Основными функциями таких региональных центров стали бы:

- во-первых, проведение мониторинга изменения федерального законодательства и по результатам данного мониторинга выявление региональных нормативно-правовых актов, которые подлежат изменению или же полной отмене, а также определение необходимости принятия новых нормативно-правовых актов;
- во-вторых, изучение всего законодательства, нормативно-правовых актов и правоприменительной практики субъекта Федерации;
- в-третьих, систематизация законодательства;
- в-четвертых, проведение планирования мониторинговой и правотворческой деятельности на уровне субъекта Федерации [10, с. 38].

Таким образом, обсуждая состояние правового мониторинга на сегодняшний день и проблемы повышения эффективности мониторинга законодательства, можно прийти к выводу, что проводимая работа по основным направлениям правового мониторинга способствует определению качественного состояния системы законодательства Российской Федерации, степени его адекватности по отношению к фактическому положению в государстве, научной оценке эффективности мониторинга нормативно-правовых актов. Можно констатировать, что мониторинг нормативно-правовых актов стал обязательной функцией в системе правотворчества, при этом механизм осуществления дан-

ной функции, безусловно, должен совершенствоваться в целях создания современного и эффективного законодательства.

### Литература

1. *Абрамова А.И.* Правоприменительная практика и ее влияние на развитие законодательства // Журнал российского права. – 2015. – № 12 (228). – С. 18–27.
2. *Алексеева М.В.* Общее понятие о мониторинге как научной категории и правовом институте // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. – 2015. – № 1. – С. 9–14.
3. *Бекишиева С.Р.* Роль правового мониторинга в реализации функций правовой системы // История государства и права. – 2011. – № 12. – С. 9–12.
4. *Бекишиева С.Р., Курбанова А.М.* Проблемы совершенствования законодательства РФ о социальном обеспечении семей с детьми // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 6 (67). – С. 157–164.
5. *Бондарев Р.В.* Проблемы проведения мониторинга законодательства Российской Федерации // Юридическая мысль. – 2015. – Т. 92, № 6. – С. 57–62.
6. *Веселов И.Г., Комаров С.А.* Технологии правового мониторинга в законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Часть 1 // Вестник Костромского государственного университета. – 2016. – Т. 22, № 3. – С. 210–216.
7. *Веселов И.Г., Комаров С.А.* Технологии правового мониторинга в законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Часть 2 // Вестник Костромского государственного университета. – 2017. – Т. 23, № 1. – С. 228–233.
8. *Герасимов А.П., Максимова Е.В.* О правовом мониторинге как об одном из важнейших направлений совершенствования правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти // Вестник экономической безопасности. – 2010. – № 10. – С. 48–51.
9. *Горохов Д.Б.* Правовой мониторинг как приоритетное направление науки и государственной политики // Адвокат. – 2008. – № 11. – С. 113–120.
10. *Давыдова М.А., Хвалёв С.А., Шишпарёнок О.Н.* Модельный закон субъекта Российской Федерации «о правовом мониторинге в субъекте Российской Федерации» // Вестник Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. – 2012. – № 3. – С. 33–43.
11. *Наконечный Я.Е.* Место и роль мониторинга нормативных актов в механизме правового регулирования, пути повышения эффективности мониторинговой деятельности // Вестник алтайской науки. – 2009. – № 4. – С. 168–173.
12. *Рагимов А.Т., Исамагомедов А.М.* Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. – 2016. – № 3. – С. 42–46.
13. *Радченко В.И.* Определение эффективности правового регулирования // Мониторинг правоприменения. – 2015. – № 2 (15). – С. 21–31.
14. *Сологуб А.Ю.* Правовой мониторинг: понятие и значение // Российская юстиция. – 2015. – № 8. – С. 11–13.
15. *Шабалина Е.И., Поваляева М.И.* К вопросу о правовом мониторинге // Наука и кооперация: проблемы и пути развития. – Белгород, 2011. – С. 48–52.

Поступила в редакцию 5 февраля 2018 г.

UDC 340.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-105-110

### **The problems of ensuring efficiency of legal monitoring in modern Russia**

*A.M. Isamagomedov, M.A. Kadieva*

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43 a;  
isamagomedov1955@mail.ru, kadievamalika@gmail.com*

In modern Russia, legal monitoring as a complex institution has proved the effectiveness of its application. The article emphasizes the need to improve the legal monitoring system despite the presence of significant positive changes in the last decade. Legal monitoring is aimed at the adoption of normative acts that meet the required standards of formal certainty and lead to positive changes in public life. The authors conclude that it is necessary to create a unified state center for legal monitoring and a single mechanism for its implementation that will permeate the whole system of lawmaking. It is considered appropriate to draw up forecasts of the dynamics and ways of further development of the legislation based on the monitoring data. Special attention is paid to the preparation of a system of legal education for qualified specialists to conduct legal monitoring, to establish a system of legal monitoring at the level of the Russian Federation, to summarize the accumulated experience in implementing legal monitoring at the federal and regional levels. The authors conclude that it is necessary to ensure the effectiveness of legal monitoring in modern Russia and give practical recommendations for its improvement.

*Keywords: legal monitoring, normative legal act, mechanism of legal monitoring, quality of legislation, lawmaking, monitoring studies.*

*Received 5 February, 2018*