



ТЕХНИКА ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Игорь ОНИЩУК,

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
Ивано-Франковского университета права имени Короля Данилы Галицкого, соискатель ученой степени
доктора юридических наук кафедры теории
государства и права НАВДУ

SUMMARY

The question about means and methods of observation, analysis and evaluation of legal information, as well as criteria and performance laws and practices of their implementation revealed. The criteria and indicators of the efficacy of laws and their practical implementation defined. It was found that the technique of legal monitoring is a new phenomenon for ukrainian legal science, which is in its infancy. The process of scientific knowledge of the technique of legal monitoring is at an early stage. Technique of legal monitoring is an important factor in improving the quality of legislation, to avoid covert lobbying of someone's interests when working on bills, strengthens the legal technique and allows for effective anti-corruption expertise.

Keywords: legal technique, legal monitoring, subjects of legal monitoring, legal act.

* * *

Раскрыты вопросы совокупности средств и приемов наблюдения, анализа и оценки правовой информации. Определены критерии и показатели эффективности законов и практики их реализации. Выяснено, что техника правового мониторинга – новое явление для украинской правовой науки, которое только зарождается. Процесс научного познания техники правового мониторинга находится на начальной стадии. Техника правового мониторинга – важный фактор в повышении качества нормотворческой деятельности, который помогает избежать скрытого лоббирования чьих-то интересов при работе над законопроектами, усиливает юридическую технику, а также позволяет проводить эффективную антикоррупционную экспертизу.

Ключевые слова: юридическая техника, правовой мониторинг, субъекты правового мониторинга, нормативно-правовой акт.

Постановка проблемы. На данном этапе общественного развития правовой мониторинг еще не получил нормативного закрепления и не приобрел статуса особого вида государственной деятельности, направленной на совершенствование правовой системы Украины.

Необходимым является эффективное осуществление данного вида деятельности органами государственной власти, а также полноценное правовое, материальное, организационное и методическое обеспечение реализации функций. Поэтому техника правового мониторинга приобретает особую актуальность, как с теоретической, так и с практической точек зрения.

Состояние исследования. Несмотря на очевидную новизну и сложность, правовой мониторинг не вызывает большого интереса у украинских правоведов.

Отсутствуют специальные исследования техники правового мониторинга.

Вопросы теории и практики правового мониторинга исследуют в большей степени зарубежные ученые, в частности Ю. Арзамасов, И. Бачило, Д. Горохов, И. Жужгов, С. Миронова, Ю. Тихомиров, Н. Турецкий, Н. Черногора, Д. Шнайдер А. Щеглова. К когорте украинских ученых-исследователей правового мониторинга можно отнести Ю. Градовую, А. Зайчука, В. Косович, А. Копыленко и др.

До сих пор в украинской теории права не создано надлежащей доктринальной базы правового мониторинга, что является одним из негативных факторов на пути к совершенствованию правовой системы.

Цель научной статьи определена необходимостью разработки на общегосударственном уровне концептуальных основ

правового мониторинга. Цель статьи заключается в раскрытии вопроса техники правового мониторинга, а также указании ее места и роли в механизме реализации аналитической функции данного института.

Изложение основных положений. В последнее десятилетие мониторинговая оценка стала достаточно важным элементом в законодательной практике многих стран. В институализации правового мониторинга выделяют процедурные и организационные мероприятия. К процедурным мероприятиям относятся оценочные клаузулы (обязательства осуществлять перспективную и ретроспективную оценку) или обязательство составлять периодические отчеты. Организационные мероприятия касаются создания специальных органов или служб, ответственных за мониторинговую оценку законодательства [17].



Для институализации правового мониторинга в Украине важно принять во внимание международный опыт. В Российской Федерации правовой мониторинг – самостоятельный вид деятельности. На данном этапе правовой мониторинг в РФ – полноценный элемент правовой системы [3, с. 117].

Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [9] с целью совершенствования правовой системы утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Также постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [4], согласно которой проводятся текущий и оперативный виды мониторинга правоприменения. Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативно-правовых актов. Оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года действия нормативно-правовых актов Российской Федерации, а также выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека [9].

Правовой мониторинг в Республике Казахстан – это деятельность из постоянного определения степени эффективности национального законодательства, выступает действенным механизмом его совершенствования. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 года № 964 утверждено Правила проведения правового мониторинга нормативных правовых актов. Прави-

ла разработаны в соответствии с Законом Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах» [1].

Вопросы теоретического осмысления, раскрытия закономерностей функционирования и развития правового мониторинга сводятся к разработке понятийного аппарата, что отражает понимание юристами данного явления.

Нужно решить ряд гносеологических задач, в частности: 1) интерпретировать понятие «юридическая техника» относительно правового мониторинга; 2) определить границы применения понятий общей теории права и юридической техники; 3) сформулировать новые понятия, отражающие юридическую технику правового мониторинга и смежные явления; 4) осуществить терминологическое закрепление новых понятий [6, с. 59].

Ю. Тихомиров определяет правовой мониторинг как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, что действует на всех стадиях функционирования управления, хозяйствования, проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права» [7, с. 13].

Правовой мониторинг – широкое, многоплановое понятие, охватывающее несколько направлений деятельности по обеспечению высокого качества всех процессов правовой жизни общества, при этом в некоторых странах одновременно применяются различные его модели [8, с. 216].

Термин «правовой мониторинг» также охватывает последовательность связанных функций: от определения приоритетов и планирования направлений сбора информации, перекрестной проверки информации, отчетности, анализа информации и последующих действий [13, с. 8].

Правовой мониторинг можно

классифицировать по различным критериям. Так, в зависимости от этапа правового регулирования правовой мониторинг подразделяется на перед проектный и мониторинг правоприменения. Широта круга объектов правового мониторинга определяет выделение таких его видов, как общий, отраслевой и точечный. По продолжительности правовой мониторинг может быть постоянным, временным, оперативным [11, с. 334-335].

Правовой мониторинг нормативно-правовых актов – это постоянный процесс, направленный на совершенствование норм национального законодательства, что имеет постоянный, циклический характер, поскольку проведенный анализ законодательных актов позволяет выявить пробелы, противоречия и коллизии и внести предложения по корректировке законодательства [8, с. 224].

Демократическое правительство обеспечивает корреляцию индивидуальных и коллективных интересов, интересы большинства и меньшинства. Эта демократическая позиция особенно важна для начала правотворчества, когда идея закона выражается в концепции и предыдущей версии проекта. Законотворческий процесс может быть инициирован народом. Демократия означает, что человек сознательно принимает решение о государственной власти. Для этого человек должен иметь достаточно информации, уметь анализировать ее и высказать мнение [12, с. 12].

Австрийские стандарты законодательного процесса предусматривают привлечение общественности к мониторингу и оценке, например, через участие в мониторинговых группах [16, с. 31].

Мониторинг не ограничивается только обслуживанием про-



цесса правотворчества. Произведенные на этой стадии нормы не являются самоцелью. Таким образом нормы не завершают правового процесса. Главная цель заключается в том, чтобы нормы начали осуществлять регулирующее, стимулирующее влияние на общественные отношения, чтобы нормативные предписания входили «в материю» общественных процессов. Правовой мониторинг направлен на то, чтобы выявить, проанализировать и предложить меры, которые бы обеспечили максимальную реализацию норм права.

Целью контроля правовой системы является обеспечение анализа институтов и системы в целом. Мониторинг – это инструмент анализа, а не его завершение. Его значение отображается в целостности и согласованности информации, точности и глубине анализа, актуальности и практической рекомендации [15, с. 34].

По мнению Е. Нугмановой, содержание правового мониторинга включает:

- 1) мониторинг как условие успеха нормотворческой деятельности государства;
- 2) мониторинг как процесс правоприменения;
- 3) направление мониторинговой деятельности – оптимальное соотношение национального законодательства с принципами и нормами международного права [2, с. 34].

К технико-юридическим приемам следует адаптировать элементы нормотворческой или правоприменительной техники и развить самостоятельные приемы и средства, например: технику составления планов, отсылок к другим планам, технику утверждения планов и программ мониторинга, технику оформления предложений органов исполнительной власти в проект сводного плана. Они должны содержать: цель и объект мони-

торинга; перечень субъектов мониторинга; требования к форме, содержанию, объему; сроку проведения мониторинга и другое. Речь идет о структурных и содержательных правилах составления указанных предложений.

На стадии проведения мониторинга предполагается использовать технико-юридические приемы конкретизации цели и объекта мониторинга, сбора информации (например, путем направления поручений территориальным органам, подведомственным государственным службам и агентствам, запросом Минюста сведений и комментариев общественных организаций и др.). На этапе обобщения и анализа информации, в международной практике используются такие технико-юридические средства, как «досье закона», критерии и показатели эффективности законов и практики их применения. При оформлении результатов мониторинга применяются специальные приемы подготовки итогового документа, содержащего обоснованные предложения по коррекции законодательства в виде докладов и т. п. [6, с. 53-54].

Разработка техники правового мониторинга на уровне современных задач юридической науки и практики требует определения и конкретизации предмета исследования. Предмет конкретных исследований техники правового мониторинга составляют не только сами средства и приемы, обеспечивающие достижение его целей и решение соответствующих задач, но и деятельность субъектов мониторинга по их созданию и применению, а также закономерности их внедрения в государственно-правовую практику и определение наиболее рациональных путей такого внедрения.

Если исходить из совокупности инструментального содер-

жания техники правового мониторинга, ее конкретных средств и приемов, применяемых при его планировании, проведении, оформлении результатов и т. д., то можно предположить, что предмет исследования образуют эмпирические закономерности. Закономерности такого рода представляют собой результат обобщения положительного опыта правового мониторинга или конкретизации какого-либо теоретического положения, касающиеся специфики данной деятельности. Тем самым знания о юридической технике правового мониторинга и упомянутых закономерностей являются знаниями методологического плана, призванными вооружить юристов научно обоснованными рациональными методами практического действия.

На данном этапе в правовой науке складывается парадигма исследований, согласно которой вопросы техники, технологии и методологии правового мониторинга не разграничивают, а формулируют проблемы. Данный подход представляется малопродуктивным и, на наш взгляд, может привести к ошибочным выводам.

Технология правового мониторинга является разновидностью юридической технологии. Она предполагает использование совокупности юридических и других средств и является отражением или конструированием их взаимного взаимодействия в виде технологических принципов, правил, приемов, способов, методов, которые применяются субъектами права для получения юридически значимых результатов [10, с. 19].

Категория «методология правового мониторинга» довольно спорная, хотя трендовая. Сопереживания о методологии правового мониторинга сводятся к формированию положительного



теоретического знания о нем – разработку его понятия, целей, принципов, субъектов, стадий, методов проведения и т. п. Известно, что задача теории заключается в формировании положительного знания о предмете. Методология отвечает за организацию формирования этого знания. С этой точки зрения, можем констатировать, что происходит подмена понятий – теории и методологии правового мониторинга [6, с. 55].

Основное отличие приемов, средств техники мониторинга от методов, принципов научного познания характеризуется сферой, целями, задачами и результатами их применения. Методы научного познания применяются в научных исследованиях, проводимых с целью получения новых теоретических или эмпирических знаний и расширения содержания общей теории права или иной юридической науки. Приемы, правила техники мониторинга определяют путь, правильное движение мышления не в научной, а практической сфере, связанной с наблюдением, анализом и оценкой законодательства и практики его применения. Поэтому, если та или иная часть научных методов может применяться в процессе мониторинга, то правила техники мониторинга оказываются малоэффективными в научном познании и не могут способствовать получению новых научных знаний о праве, закономерностях его функционирования и развития [6, с. 57].

Принципиально разными предстают и результаты применения научных методов и техники мониторинга. Если совокупным результатом первых выступают научные знания в виде теории права или иной юридической науки, то совокупный результат техники мониторинга характеризуется его действующей системой и степенью дости-

жения его главной цели – обеспечению обратной связи между обществом и законодателем.

Выявление техники правового мониторинга является следствием поступательного изучения явления, которое не подвергалось ранее специальному исследованию в аспекте юридической техники и технологии. Новые стороны мониторинга, которые хотя и фиксировались ранее в исследованиях, но рассматривались в качестве элементов «методологии правового мониторинга».

Научное исследование техники правового мониторинга немислимо без предварительного выяснения исследователем накопленных человеческих знаний об объекте познания и способах его изучения. Приступая к сбору фактов, ученый неизбежно опирается на предыдущие знания в процессе выдвижения гипотез, разработки средств сбора эмпирических фактов, описания и объяснения итогов эмпирического познания. Основная сложность для исследователя заключается в том, что до настоящего времени не было подготовлено и издано ни одной научной статьи, диссертации или монографии, посвященной технике правового мониторинга. Данный термин еще неизвестен в правовой науке, а сама научная проблема впервые сформулирована в данной работе.

Познание техники правового мониторинга требует изучения ее связей с правотворческой, правоприменительной, систематизационной, интерпретационной техникой. Уже сейчас можно наблюдать взаимное влияние этих видов юридической техники. Так, оформление критериев и показателей эффективности законов и правоприменительной практики приводит к возникновению приемов нормотворческой техники, которые закрепляются в нормативно-правовых

актах. У них появляются так называемые оценочные элементы и др. Оформление результатов мониторинга, вероятно, невозможно без использования средств и приемов правоприменительной техники.

Изучение взаимосвязей упомянутых видов юридической техники требует их четкого разграничения. Решение этой задачи во многом зависит от уровня проникновения в сущность техники мониторинга, выявления ее устойчивых признаков и свойств и формирование не только эмпирического, но, прежде всего, абстрактного знания о ней.

Не менее важно установление связей технико-юридических приемов и средств правового мониторинга с правилами его проведения, а также с его технологией. Для разграничения этих элементов объекта исследования могут быть полезны наработки теоретиков права в сфере юридической техники и технологии. Однако, принимая во внимание отсутствие единства во взглядах ученых по вопросам разграничения юридической техники и технологии, здесь следует соблюдать определенную осторожность в заимствовании и использовании теоретических положений и конструкций.

Техника правового мониторинга неоднородна. Подходы к ее анализу могут быть разными. Например:

1) по стадиям правового мониторинга его техника может быть подразделена на технику планирования, сбора необходимой информации, ее фиксации, обобщения, анализа и оценки, оформления и обнародования, а также реализации результатов;

2) по роли можно выделить такие ее составляющие, как умственные операции, средства и приемы составления документов (планов, докладов, досье «закона» и др.), средства оценки объ-



екта мониторинга и информации о нем (критерии и показатели эффективности);

3) в зависимости от качества элементов ее составляющих в структуре техники правового мониторинга можно выделить технико-юридические средства, приемы и способы, обеспечивающие достижение целей и решение задач правового мониторинга [6, с. 60].

Типология влияния законодательства выделяет различные категории, например, умышленное и неумышленное влияние, ожидаемое и неожиданное воздействие, позитивное и негативное влияние, прямое и косвенное влияние, явное и символическое влияние, опережающее и последующее влияние. Эти различия способны повысить восприимчивость и понимание законодателями сложности и многогранности причинно-следственных связей в социальной действительности. Они выполняют в основном эвристическую функцию [14].

Выводы. Итак, техника правового мониторинга – новое явление для украинской правовой науки, которое только зарождается. Процесс научного познания техники правового мониторинга находится на начальной стадии. Техника правового мониторинга – важный фактор в повышении качества нормотворческой деятельности, который помогает избежать скрытого лоббирования чьих-то интересов при работе над законопроектами, усиливает юридическую технику, а также позволяет проводить эффективную антикоррупционную экспертизу.

Поэтому, на данном этапе следует создать предпосылки для предоставления правовому мониторингу статуса государственной деятельности и функции органов государственной власти. Актуальной остается разработка и принятие Закона Украины

«О правовом мониторинге», где бы утверждался единый нормативный механизм планирования мониторинговой деятельности, получения необходимой информации, ее фиксации, обобщения, анализа и оценки, оформления и обнародования, а также реализации результатов мониторинга.

Литература:

1. Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 №213-І «О нормативных правовых актах». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.pavlodar.com/zakon/?dok=00121&all=all. – Загл. с экрана.
2. Нугманова Э. А. Национальная модель правового мониторинга в Республике Казахстан / Э. А. Нугманова // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2007. – № 3 (7). – С. 34-35.
3. Нуркеева Г. К. Правовой мониторинг в республике Казахстан : тенденции и перспективы / Г. К. Нуркеева // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2012. – № 1 (25). – С. 115-117.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года №694 «Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.rg.ru/2011/08/24/metodika-dok.html. – Загл. с экрана.
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 года № 964 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : online.zakon.kz/Document/?doc_id=31050159. – Загл. с экрана.
6. Правовой мониторинг : актуальные проблемы теории и практики / Под ред. Н. Н. Черногора. – М. : Международный юридический институт, 2010. – 232 с.
7. Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга / Ю. А. Тихомиров // Право и экономика. – 2006. – № 10. – С. 11-15.
8. Турецкий Н. Н. Законодательная ветвь власти Казахстана : Моно-

графия / Н. Н. Турецкий. – Алматы : ТОО «Издательство «Норма-К», 2011. – 356 с.

9. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 года №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.rg.ru/2011/05/25/monitoring-dok.html. – Загл. с экрана.

10. Фадеева А. С. Аналитическая функция правового мониторинга : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве / А. С. Фадеева. – М., 2011. – 25 с.

11. Юридическая техника : Курс лекций / Под ред. В. М. Баранова, В. А. Толстика. – М. : ДГСК МВД России, 2012. – 384 с.

12. Bogdanovskaia I. The legislative bodies in the law-making process. – [Electronic text data]. – Mode of access : www.nato.int/acad/fellow/.../bogdanovskaia.pdf. – Title from screen.

13. Handbook for the European Union Monitoring Mission in Georgia / Council of Europe. – Strasbourg Cedex, 2009. – 107 p.

14. Mader L. Evaluation of legislation – contribution to the quality of legislation / L. Mader // Evaluation of legislation and efficiency of the legislative procedure. Collection of materials of the international workshop, 16- 17 December 2002, Ryazan. Scientific editor – G. P. Ivliev, Head of the Legal Department, Staff of the State Duma of the Russian Federation. – М. : The State Duma Publishers. – 2003. – 152 с. – [Electronic text data]. – Mode of access : www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/. – Title from screen.

15. Rule-of-law tools for post-conflict states. Monitoring legal systems. United Nations. – New York and Geneva. – 2006. – p. 52.

16. Transparency and public participation in law making process // OSCE, MCIC and ECNL. – Skopje, 2010. – 79 p.

17. United States General Accounting Office, Prospective Evaluation Methods. The Prospective Evaluation Synthesis. 1990. – [Electronic text data]. – Mode of access : www.gao.gov/special.pubs/10_1_10. PDF. – Title from screen.