

# МОНИТОРИНГ ПРАВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



4-5'2006

ВЕСТНИК  
СОВЕТА  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



**Сергей МИРОНОВ,**  
Председатель Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

**УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!** Выходит первый номер специального выпуска Вестника Совета Федерации «Мониторинг права в Российской Федерации», идея издания которого вызвана объективной необходимостью информационно-экспертного сопровождения систематической, творческой, совместной работы, осуществляемой органами государственной власти, органами местного самоуправления, научными и общественными учреждениями России в последние четыре года.

Мы полагаем, что в самой широкой аудитории необходимо обсудить важнейшую проблему для законодателей и правоприменителей: какое качество правового пространства предлагает сегодня государство своим гражданам для того, чтобы они в полной мере могли реализовывать свои конституционные права, свободы и законные интересы, и, главное, какие системные инструменты следует применить или нужно создать, чтобы сделать законы адекватными задачам общества.

Мы в Совете Федерации целенаправленно занимаемся мониторингом и убедились, что правовое пространство России далеко от идеала. Это мнение не только нашей палаты. Многие участники общественно-политической жизни страны приходят к такому выводу.

Идея мониторинга права – понять, как работают законы, как ра-

ботают люди, которые их создают, как работают люди, которые их применяют, и как законы помогают людям, для которых их разрабатывают.

Советом Федерации ведется активная работа по решению проблем, существующих в законодательном процессе: организуются ежегодные конференции по мониторингу законодательства и правоприменительной практики, реализуется программа мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Совете Федерации, подготовлены два доклада «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Ежегодный доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации» доказал свое право на жизнь и стал важным политическим документом, позволяющим и законодателю, и правоприменителю увидеть объективные измерения результатов своей работы. Доклад Совета Федерации является формой ежегодного подведения Советом Федерации итогов деятельности по мониторингу законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, определяемых посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Инициативное предложение Совета Федерации о подготовке собственных докладов органами

власти субъектов Российской Федерации, вызванное потребностью в реализации новой системы координации и консолидации законодательной и правоприменительной деятельности органов власти Российской Федерации, особенно при реализации приоритетных национальных проектов, вызвало одобрение и поддержку в ряде субъектов Российской Федерации: доклады о состоянии законодательства подготовлены в Архангельской, Новгородской, Пензенской, Самарской и Тверской областях.

Осуществляется тесное сотрудничество с Советом законодателей, члены которого активно интересуются приемами, методами и средствами, иными словами, методологией гармонизации правового пространства. При этом Совет законодателей имеет в виду не только качество регионального законодательства, но и качество федеральных актов. В рамках Совета законодателей работает специальная Комиссия по мониторингу законодательства и правоприменительной практики, осуществляющая координацию работы Совета законодателей по мониторингу законодательства. В регионах уже создаются центры мониторинга законодательства (Ставропольский край, Московская область). Некоторые итоги регионального опыта по мониторингу законодательства мы уже можем подвести и поделить им на страницах вестника.

Мы считаем очень важным сегодня поддерживать высокий уровень взаимоважения и взаимозависимости законодательства различных уровней. Иницируя издание Вестника мониторинга права, мы планируем преобразовать старые и определить новые подходы к совершенствованию реализации Советом Федерации своих конституционных полномочий. Система мониторинга в Совете Федерации может стать нашим важнейшим по эффективности инструментом в этом деле. Мы планируем детально рассмотреть те приемы, методы средства, которые

используем для реализации наших полномочий, закрепленных в Конституции России, особенно это касается нашей обязанности по рассмотрению законов.

Исторический период фрагментарного, бессистемного законотворчества себя исчерпал. В настоящее время на первый план выходят критерии соответствия законодательства долговременным целям укрепления гарантий и конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также полноты и качества законодательного обеспечения проводимых реформ.

Основная наша цель более амбициозна – инициировать диалог между ветвями власти, между властью и обществом о создании в Российской Федерации комплексной системы анализа и прогноза эффективности, актуальности, действенности федерального и региональных законодательств.

Сегодня состояние правового пространства таково, что создание системы мониторинга необходимо рассматривать в качестве составной части правовой, административной, судебной реформы в Российской Федерации. Ключевой задачей этого этапа правовой реформы, в частности, могло бы быть упорядочение законодательства при помощи такого инструмента, как мониторинг.

Необходимо, наконец, провести комплексную оценку адекватности законодательства задачам общества, работы законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти за более чем десятилетний срок действия российской Конституции.

Результаты, получаемые от системы мониторинга, могли бы публично демонстрироваться всему обществу и использоваться органами государственной власти при осуществлении стратегического планирования и при формировании решений в процессе законодательной деятельности.

Благодарю авторов и читателей за то, что не остались равнодушными к столь сложной общегосударственной проблеме.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

## СОДЕРЖАНИЕ

### МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА

4

Сергей МИРОНОВ  
Теория и практика мониторинга  
законодательства и  
правоприменительной практики:  
итоги и перспективы

14

Иллария БАЧИЛО  
Мониторинг правовой системы  
Российской Федерации –  
путь к укреплению правового  
государства

22

Юрий Тихомиров  
Роль правового мониторинга  
в обеспечении эффективности  
правовой системы

### МОНИТОРИНГ ПРАВА: ОТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА – К ПРАВОПРИМЕНЕНИЮ

29

Любовь СЛИСКА  
Повышение эффективности  
сознотворческой деятельности:  
стратегия и тактика

35

Герман ГРЕФ  
О результатах мониторинга  
законодательства в сфере  
социально-экономического развития  
России

39

Юрий ЧАЙКА  
Роль Министерства юстиции  
Российской Федерации в создании  
системы гармонизации  
законодательства и  
совершенствовании  
правоприменительной практики

46

Александр ЧЕКАЛИН  
Совершенствование федерального  
законодательства, регулирующего  
деятельность органов внутренних дел  
и внутренних войск МВД России

56

Владимир ЕГОРОВ  
Мониторинг правового пространства –  
инструмент реформирования  
государственной власти

### МОНИТОРИНГ В СУДЕБНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

62

Валерий ЗОРЬКИН  
Судебная и правовая реформы  
России

### МОНИТОРИНГ ПРАВА В НАДЗОРНЫХ И КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНАХ

70

Сергей СТЕПАШИН  
Мониторинг законодательства и  
правоприменительной практики в  
свете задач государственного  
финансового контроля

### МОНИТОРИНГ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

76

Валерий АКСАКОВ  
О некоторых вопросах  
совершенствования законотворческой  
деятельности в Московской области

84

Юрий ГОНТАРЬ  
Опыт организации мониторинга права  
в Ставропольском крае

91

Василий СОНДЫКОВ  
Осуществление мониторинга  
правового пространства  
и правоприменительной практики  
в Ханты-Мансийском  
автономном округе – Югре

94

Татьяна ПЕТРОВА  
Мониторинг в деятельности  
законодательных органов субъектов  
Российской Федерации  
(на примере Государственного  
Совета – Хасэ  
Республики Адыгея)

### ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В МОНИТОРИНГЕ

100

Владимир ЛУКИН  
Мониторинг законодательства  
о правах человека как один из  
инструментов деятельности по их  
государственной защите  
уполномоченного по правам человека  
в Российской Федерации

104

Сергей КРЫЖОВ  
Уполномоченные по правам человека –  
участники мониторинга  
законодательства  
и правоприменительной практики

### ЭКСПЕРТНОЕ И КОРПОРАТИВНОЕ СООБЩЕСТВО О МОНИТОРИНГЕ ПРАВА

106

Владимир ИСАКОВ,  
Сергей ВАСИЛЬЕВ  
Наша цель – повышение  
конкурентоспособности России

### МОНИТОРИНГ ПРАВА В ЗЕРКАЛЕ СОЦИОЛОГИИ

109

Михаил САВИН  
Мониторинг права в оценках  
общественного мнения

### НЕКОТОРЫЕ ПРИНЦИПИАЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА ПРАВА

113

Извлечение из Доклада  
Совета Федерации Федерального  
Собрания Российской Федерации  
2005 года «О состоянии  
законодательства в Российской  
Федерации»



#### УЧРЕДИТЕЛЬ

Совет Федерации Федерального Собрания  
Российской Федерации

#### Редакционный совет

Председатель – МИРОНОВ С.М.  
Заместители председателя

МЕЗЕНЦЕВ Д.Ф.,  
НИКОЛАЕВ М.Е.,  
ОРЛОВА С.Ю.,  
ТОРШИН А.П.,  
ТКАЧЕНКО П.Ф.

#### Члены редакционного совета

ШАРАНДИН Ю.А., ВАВИЛОВ С.В., АЛТЫНБАЕВ Р.З.,  
РОКЕЦКИЙ Л.Ю., ОЗЕРОВ В.А., БУШМИН Е.В.,  
ВАСИЛЬЕВ С.А., ИВАНОВ С.П., МАРГЕЛОВ М.В.,  
ГУСТОВ В.А., ТУЛАЕВ Н.П., БУРБУЛИС Г.Э., ПЕТРЕНКО В.А.,  
ШУДЕГОВ В.Е., МУТКО В.Л., ОГАНЯН О.А., ЗАВАДНИКОВ В.Г.,  
ОДИНЦОВ М.В., ОРЛОВ В.П., ГОРБУНОВ Г.А., ОЛЕЙНИК Г.Д.,  
НАРУСОВА Л.Б., КУЛАКОВ В.Ф.

#### Редакционная коллегия

Председатель – ТКАЧЕНКО П.Ф.  
Заместители председателя  
КОЗЛОВ Ю.В.,  
МИХАЙЛОВСКИЙ М.Г. (главный редактор)  
Ответственный секретарь  
ТАРАБРИН А.Г.

#### Члены редакционной коллегии

АЛТЫНБАЕВ Ж.К., АНТОНОВ А.Н., АРЖАНЦЕВ В.И., БАКАЕВ В.В.,  
БРАТЦЕВ В.И., ВИКТОРОВ В.Н., ВОЙТЕНКО Л.В., ВОЛГИН С.Г.,  
ВОЛКОВА Е.В., ДЕРБЕНЕВ Е.А., ЖУГАНОВ А.В., ИЛЬИН Ю.В.,  
КИРИЛЛОВ Е.Я., КИСЕЛЕВ В.В., КОСТЮКОВ В.А., КРИВОВ В.Д.,  
КУЛАКОВ С.В., ЛИТВИН В.Я., МЕРЗЛИКИН С.Я., МИХАЛЕВ И.В.,  
МОЛИБОУА О.Ю., МОТЯКОВА О.А., МЯТЕНКО В.Ф., ОНИЩЕНКО П.В.,  
ОПЕНЬШЕВ С.П., ПАВЛОВА Л.Н., ПАРФЕНОВ В.П., ПАРШИКОВА Н.В.,  
ПОМОГАЙБИН В.Н., ПРОСКУРЯКОВА Ю.В., РАЗДОбАРОВ В.В.,  
РУСЛЯКОВ В.И., СВИНАРЕВ В.В., СЕРКО А.М., СТОЛБОВ О.В.,  
ТАЗАРТУКОВА Ф.Ш., ТАТАРИНОВ Р.В., ХОМЕНКО И.Е., ЯКИМЧУК А.В.

#### Над номером работали

Редактор	БУСЫГИНА И.А., КОНОРОВА Е.Г.
Дизайн	МИХАЙЛОВ В.А.
Верстка	ЛОГАЧЕВА В.Н.
Компьютерный набор и корректура	ЛОМАКИНА О.В., СОКОЛОВА А.С., СТАНКЕВИЧ Л.Г., ЩУМСКАЯ И.В.

Материалы для номера подготовлены  
Комиссией Совета Федерации по методологии реализации  
конституционных полномочий Совета Федерации

Зарегистрирован  
Государственным комитетом Российской Федерации по печати  
Регистрационное свидетельство № 017407

Адрес редакции: г. Москва, ул. Новый Арбат, 19  
Тел./факс 203-50-32, 290-10-30

Подписано в печать 16.06.2006. Формат 60x90/8. Усл. печ. л. 15,75.  
Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов  
Управления информационного и документационного обеспечения  
Аппарата Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА

*Сергей МИРОНОВ,  
Председатель Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации*

# ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МОНИТОРИНГА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА И ПРАВООБЪЕМНОЙ ПРАКТИКИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**Н**ОВОЕ приоритетное направление государственной политики – совершенствование законодательной деятельности – требует высококачественного организационного, методологического и методического обеспечения.

На данном этапе развития государственной правовой системы страны единственно возможным инструментом обеспечения должного качества принятия государственных решений является внедрение в законотворчество и нормотворчество системы мониторинга на основе как бережного развития и объединения того опыта, который уже имеется в сфере мониторинга законодательства и правоприменительной практики, так и создания и развития его новых форм. Система мониторинга – это тот инструмент, который будет существенно содействовать содержанию партнерству органов власти между собой и, самое главное, социальному партнерству власти и общества. Если мы не научимся, принимая законы, понимать, в какой мере в целом они полезны и исполняемы, если мы не приучим чиновника ориентироваться на данные мониторинга (в реализации которого свою роль будут играть экспертные сообщества, институты гражданского общества), нам не удастся решить ни одной из поставленных задач.

### Мониторинг законодательства и правоприменительной практики в деятельности органов государственной власти

В настоящее время в Российской Федерации проявляется не только повышенный интерес к проблемам собственно правовой системы страны обеспечения общественных отношений как такового, но и объективная потребность в организации и совершенствовании системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Совет Федерации, инициировав в 2002 году работу по созданию системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, ставил перед собой задачу в первую очередь повысить эффективность своей собственной деятельности и Федерального Собрания в целом, а также компенсировать потребность гражданского общества в постоянной экспертизе решений власти и налаживании плодотворного социального партнерства между властью и обществом.

На данном этапе отмечается активная роль институтов всех ветвей и уровней государственной власти, общественных и научных организаций не только в исследовании и поиске механизмов мониторинга правового пространства и правоприменительной

практики, но и в организации продуманных, системных, функциональных инструментов постоянного анализа качества нормативных правовых актов и их применения. Указанные инструменты создаются, как правило, институтами, которые сами являются субъектами нормативно-правового регулирования на различных уровнях правотворческой деятельности. Это является новой позитивной чертой деятельности органов власти в Российской Федерации, конечной целью которой в этой части является самоанализ, самоконтроль и самосовершенствование с точки зрения приведения своего положения и своей деятельности в соответствие с базовым конституционным, гуманитарно-правовым принципом, заложенным в Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (статья 2 Конституции Российской Федерации).

На данном этапе своего развития мониторинг законодательства и правоприменительной практики определяется как систематическая, комплексная деятельность органов власти, научного сообщества, институтов гражданского общества и общественных организаций по оценке, анализу, обобщению и прогнозу состояния законодательства и практики его применения.

Целью мониторинга является повышение качества принимаемых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы принятия и реализации государственно-политических решений и в конечном счете соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Задача мониторинга в полной мере соотносится с его целью и его значением как инструмента реализации нового приоритетного направления государственной политики – добиться того, чтобы качество и действенность законодательства стали важнейшими индикаторами развития страны наряду с показателями экономического роста, благосостояния граждан, национальной безопасности.

Определив признание важности качественной законодательной работы, нужно понимать, что сегодня наиболее значимыми являются еще качество правоприменения и качество правосудия. Именно в этих сферах взаимодействия человека и государства, власти и обще-

ства происходит реальная оценка всех государственных усилий, формируется отношение конкретного человека к российскому государству в целом.

Серьезное изменение качества правоприменения невозможно без хорошо мотивированного, понятного, положительно воспринимаемого обществу и проводимого с его участием процесса совершенствования системы права.

На этом этапе реализации основных направлений государственной политики в форме президентских национальных проектов по-прежнему сохраняется дефицит внимания к конечным результатам этой работы, а именно к реальным изменениям общественных отношений, жизни людей, экономических отношений и других сфер. В этом контексте сегодня мониторинг законодательства и правоприменительной практики можно отнести к самым необходимым современным инструментам управления делами государства и развития гражданского общества.

Выделяются несколько этапов мониторинга.

Одним из важнейших этапов, на котором целесообразно использовать данный инструмент, является этап стратегического планирования, или целеполагания деятельности собственно государства.

Оформление данного этапа происходит в период подготовки и представления Президентом Российской Федерации Послания Федеральному Собранию. В данном случае, с одной стороны, для демонстрации достигнутого используются результаты мониторинга осуществления приоритетов посланий предыдущих лет. С другой стороны, для более эффективного достижения новых поставленных целей мониторинг используется как механизм постоянного анализа проходящих процессов с точки зрения степени реализации приоритетных направлений государственной политики.

Совет Федерации в Программе действий Совета Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в качестве одного из основных видов деятельности комитетов и комиссий закрепил именно мониторинг законодательства и правоприменительной практики.

Не менее значимыми являются этапы законопроектной, законодательной деятельности по правовому обеспечению государственной политики.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



**МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

Указанные виды деятельности становятся менее эффективными и слабо аргументированными, если в смысловой своей основе они не содержат результатов мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Совет Федерации совместно с Государственной Думой и органами власти субъектов Российской Федерации в течение последних трех лет последовательно осуществляет создание системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Под эгидой Совета Федерации проводится ежегодная научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики». Уже состоялось три конференции. В период между конференциями проходят специальные тематические и практические семинары, «круглые столы», иные мероприятия, направленные не только на популяризацию идеи мониторинга, но и на создание специальных правовых, организационных, методологических механизмов его осуществления.

Впервые в период осенней сессии 2003 года Совет Федерации утвердил своим постановлением и реализует План основных мероприятий и мониторинга. Цели данного плана: упорядочение деятельности палаты, его комитетов и комиссий по мониторингу реализации конституционных полномочий Совета Федерации; сопровождение вопросов создания системы мониторинга в Российской Федерации; организация собственной деятельности по мониторингу практики применения федеральных конституционных законов и федеральных законов. Реализация данного плана принесит существенные результаты и способствует определению перспективных направлений деятельности Совета Федерации по совершенствованию реализации его конституционных полномочий. Значительно возросла степень законодательной составляющей в работе комитетов и комиссий палаты.

Роль Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в осуществлении мониторинга заключается в том, что процесс обсуждения и принятия законопроекта в Государственной Думе позволяет фиксировать цели, заложенные в законе, определять их соответствие объективным общественным потребностям, интересам различных групп населения, объективным и субъективным условиям, начи-

мая с момента создания закона. Именно на этой стадии для контроля за реализацией закона головным комитетам Государственной Думы, ответственным за подготовку закона, целесообразно разрабатывать программы мониторинга закона совместно с соответствующими комитетами и комиссиями Совета Федерации и федеральными органами исполнительной власти.

В формате Совета законодателей - объединения федеральных и региональных органов законодательной власти - образована специальная Комиссия по мониторингу законодательства и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации. Комиссия постепенно наращивает активность по координации и собственно по осуществлению мониторинга в регионах. Основным предметом деятельности комиссии на ближайшую перспективу являются анализ и прогноз состояния общественных отношений, качества законодательства, проектов нормативных правовых актов в сфере федеративных отношений и местного самоуправления, а также практики применения федеральных законов в сфере разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Результаты, полученные комиссией, свидетельствуют о том, что мониторинг на практике может быть наиболее эффективным тогда, когда для его проведения есть единая воля и правотворческих органов, и органов правоприменения. Законодательные, исполнительные, судебные органы, органы прокуратуры, иные институты власти, погружившиеся в атмосферу закона и его применения, нейтрализуют конкуренцию между собой, устраняют различия в полномочиях для достижения важнейшей цели, для реализации гуманитарно-правовой стратегии - через улучшение законодательства и совершенствование правоприменительной практики, через приведение их к адекватности задачам общества - обеспечить и защитить права и свободы человека и гражданина.

За истекший период объективно сложилось положение, когда результаты работы Совета Федерации по мониторингу законодательства и правоприменительной практики потребовали надлежащей систематизации и демон-

страции, а деятельность палаты по мониторингу - перехода на новую более высокую ступень.

Именно эти, объективно полученные результаты, а также рекомендации ежегодной научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики» предопределили необходимость подготовки и представления обществу ежегодного доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Существенное, но пока недостаточное внимание уделяется мониторингу в органах исполнительной власти на этапе подзаконного правотворчества и правоприменения.

Весьма серьезным шагом в образовании системы мониторинга явилось создание в структуре Правительства Российской Федерации Департамента регионального мониторинга.

Департамент мониторинга образован и в Министерстве регионального развития Российской Федерации.

Вызывает большой интерес и предложение Министерства юстиции Российской Федерации Президенту Российской Федерации по наделению этого органа исполнительной власти функцией мониторинга законодательства.

Элементы систематической деятельности по мониторингу включены в нормативные акты и развиваются в Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Министерстве образования и науки Российской Федерации, Министерстве природных ресурсов Российской Федерации, Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации и ряде других органов исполнительной власти. Вместе с тем пока в основу этой деятельности не положены общеобязательные и общесистемные подходы, а сам этот вид мониторинга направлен преимущественно не на анализ конкретных законов и практики их применения, но на мониторинг состояния общественных отношений, предмета правового регулирования. Конечно, эти последние особенности мониторинга характеризуются как положительные тенденции. Только при этом необходимо помнить, что одна из основных целей мониторинга законо-

дательства - это повышение эффективности именно законодательства как базового инструмента государства в регулировании общественных отношений.

К сожалению, не нашло полной поддержки предложение Совета Федерации о целесообразности наделения всех органов исполнительной власти типовой функцией мониторинга законодательства и правоприменительной практики по соответствующим вопросам их ведения. Это могло бы позволить не только совершенствовать формы парламентского контроля над органами исполнительной власти, но и создать реальные предпосылки организации системы обратной связи между институтами, исполняющими и реализующими закон, и законодателем.

На этапе осуществления правосудия мониторинг законодательства и правоприменительной практики имеет немаловажное значение и требует специального внимания и совершенствования. Органы судебной власти, обладают, по сути, уникальной информацией о качестве предлагаемого государством правового регулирования общественных отношений. Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации находятся непосредственно в самом центре диалога власти и общества.

Суды общей юрисдикции, арбитражные суды, применяя нормативные правовые акты, консолидируют информацию о состоянии правоприменительной практики, но к сожалению, в силу сложившихся стереотипов недостаточно активно реагируют на несовершенное качество законов. Вместе с тем именно комплексный анализ правоприменительной практики мог бы позволить судам выявить наиболее проблемные сферы правового регулирования и активизировать свою роль в их корректировке, в том числе совершенствуя систему реализации своего права законодательной инициативы.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации непосредственно направлена на оценку законодательства через призму основополагающих актов федерального и регионального уровня. Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая дела о соответствии законов Кон-



**МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**



**МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

ституции Российской Федерации, не только буквально оценивает деятельность законодателя, но в соответствии с частью 3 статьи 100 Конституции Российской Федерации обращается к нему с посланием. Представляется, что эта форма могла бы быть чрезвычайно востребована законодателем, иными институтами государства и как ежегодная оценка своего труда, и как стимулирующий конституционный механизм совершенствования правового пространства и своей собственной деятельности.

Сегодня объективно сложились предпосылки для создания института полномочных представителей федеральных судов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. Организация деятельности таких представителей при рассмотрении каждого законодательного акта в палатах Федерального Собрания подобно представителям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в высочайшей степени правоприменительной полезности могла бы отразиться как на качестве законодательства, так и на состоянии практики его применения.

На данном этапе организации системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики условно можно выделить две категории субъектов мониторинга: конституционные субъекты и субъекты инициативные.

К первым относятся Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти, Федеральное Собрание Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, органы судебной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации.

К инициативным субъектам относятся институты гражданского общества, экспертные советы при высших органах государственной власти, научные организации и объединения, корпоративные объединения, правозащитные и экологические организации, политические партии.

Совет Федерации, инициируя организацию системы мониторинга в Российской Федерации, понимает, что как палата парламента, он в большей сте-

пени относится к основным заказчикам мониторинга и к конечным потребителям его результатов, нежели чем к непосредственным участникам данного процесса.

При этом одну из главных ролей в системе мониторинга предстоит играть институтам гражданского общества, научным, общественным и иным организациям, не ассоциированным с государством. Сегодня это направление только начинает развиваться.

Вместе с тем вполне активно поддерживается идея мониторинга в субъектах Российской Федерации. Государственной Думой Ставропольского края создан Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Формируются системы мониторинга в Москве, Московской области, Новгородской, Самарской областях. Создание центров мониторинга на федеральном, региональном и местном уровнях предлагается и поддерживается представителями власти и представителями гражданского общества. Началом этой работы могут служить инициативы ряда субъектов Российской Федерации по подготовке на основе результатов мониторинга федерального и регионального законодательства докладов о состоянии законодательства в регионе.

По мнению многих регионов, назрела потребность в организации и осуществлении мониторинга в субъектах Российской Федерации. Для этого необходимо закрепить за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации функции по осуществлению мониторинга законодательства и практики его применения. Выявление проблем, возникающих при применении законов; законов не востребоваанных или не оказывающих реального воздействия на реальную жизнь, отношения к законам лиц, подпадающих под действие этих законов, все это должно помочь в совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации.

По мнению специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в нормативном правовом акте, принимаемом высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, регламентирующем организацию и осуществление правового мониторинга, могли бы формализовываться, например, вопросы:

создания научного центра по вопросам законодательской деятельности и правового мониторинга;

порядка утверждения тематического плана проведения мониторинга на очередной год;

принятия программ проведения социологических опросов населения по оценке эффективности и исполнимости законов;

порядка сбора информации о рассмотрении в судах дел о законности правовых актов, об актах реагирования прокуратуры и управления юстиции на законы субъекта Российской Федерации, об обращениях граждан по поводу применения законов;

порядка ознакомления с результатами мониторинга.

В ежегодных планах законопроектных работ органов власти субъекта Российской Федерации целесообразно предусмотреть раздел, включающий программу проведения мониторинга на текущий год, а также соответствующие мероприятия по его осуществлению.

Значительное внимание сегодня уделяется правовым основам организации и осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Работу по их уяснению и разработке основ можно разделить на два уровня. Первый уровень открывает необходимость выделения и уяснения норм Конституции Российской Федерации, которые определяют основополагающие принципы деятельности государства с позиции его сути и основной конституционной обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. К данной категории норм относятся положения статей 2, 10, 11, 17, 18, 80, 84, 102, 104, 106 и 108 Конституции Российской Федерации. В данном случае совокупность этих конституционных положений в их взаимосвязи является основой для осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики как современного инструмента, существенно повышающего качество законодательства, правосудия и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, стимулирующего создание единой системы повышения степени обоснованности и принятия политико-правовых решений и, может быть, самое главное, формирующего систему обратной связи и плодотворного сотрудничества: человек – общество – госу-

дарство. На этом же уровне преимущественно органами власти осуществляются первые попытки выделить и формализовать как самостоятельный специальный вид деятельности по оценке, анализу и прогнозу качества законодательства и правоприменительной практики. Таких актов не очень много, но их положения вполне успешно реализуются. В данном случае имеются в виду План основных мероприятий и мониторинга Совета Федерации, принимаемый на каждую сессию, постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25 мая 2005 года № 161-СФ «О Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год и программе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на 2005 год и программе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по его реализации». В связи с этим необходимо отметить регламентацию деятельности по мониторингу в Государственной Думе Ставропольского края, в Самарской Губернской Думе, Московской областной Думе и других органах власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем уже сегодня сложилась объективная необходимость в комплексном, системном подходе к правовому регулированию этой деятельности как в формате федеральных законов, так и в формате нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

#### **Перспективы развития системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики**

Принимая во внимание, что мониторинг законодательства и правоприменительной практики относится к одному из наиболее эффективных средств обеспечения нового приоритетного направления государственной политики, такого как совершенствование законодательства, требуется привлечение значительного внимания к его правовому, научному, кадровому обеспечению, а также к созданию единой информационно-технологической основы для его надлежащего применения. Очевидно, что из перечисленных выше обеспечивающих факторов наибольшее значение имеет правовой фактор.

Совет Федерации в течение последних трех лет уделял этому отдельное внимание. По итогам проведения пала-



**МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

той ряда парламентских слушаний, «круглых столов», посвященных вопросам оптимизации полномочий палаты по рассмотрению законов (проектов законов), Советом Федерации активно поддерживается и реализуется предложение по принятию базовых для парламента и системообразующих для правовой системы законов: «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации», «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» и «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов». Именно эти законодательные акты в соответствии с их предметом правового регулирования могли бы содержать положения, закрепляющие и необходимость осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики, и порядок его осуществления. В первом упоминаемом выше проекте закона могло бы быть дано определение мониторинга, обязательность его проведения и использование его результатов при рассмотрении закона в палатах Федерального Собрания Российской Федерации. Проект второго закона не только закрепляет систему и иерархию нормативных правовых актов в государстве, но и, по сути, определяет предмет мониторинга как совокупность этих актов, о чем, несомненно, необходимо отметить в данном законопроекте. В проекте третьего закона мониторинг мог бы быть выделен как форма взаимодействия Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации с позиции эффективности применения органами исполнительной власти издаваемых законов.

К сожалению, сложилось такое мнение, что принятие указанных законов произойдет не скоро. Вместе с тем есть предложение, которое на этом этапе может компенсировать этот пробел. Предлагается в заключительных положениях каждого принимаемого закона (или наиболее важных законах) закреплять обязательность его мониторинга соответствующими органами исполнительной власти, которые, в свою очередь, для этих целей могут осуществлять его как сами, так и, что весьма важно, совместно с институтами гражданского общества.

В развитие упоминаемого выше предложения предлагается скорректировать нормативно-правовые положения, регулирующие организацию и деятельность Правительства Российской Федерации и отдельных органов ис-

полнительной власти. В данном случае имеется в виду целесообразность внесения изменений в статью 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» в части наделения Правительства Российской Федерации функцией мониторинга законодательства и правоприменительной практики. В целях реализации данной функции Правительства Российской Федерации предлагается министерства, службы и агентства наделить типовой функцией мониторинга законодательства и правоприменительной практики по соответствующим вопросам их ведения.

Указанные предложения в случае их поддержки и осуществления могут стать основой для создания системы контроля и мониторинга реализации президентских национальных проектов.

Не менее важное значение для создания системы мониторинга имеет кадровое обеспечение ее функционирования. Вопрос кадрового обеспечения был предметом обсуждения многих мероприятий, проходивших по инициативе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. На данном этапе идея подготовки специальных кадров поддержана Российской академией государственной службы при Президенте Российской Федерации (далее – Академия) и ее филиалами. Учебные заведения, воспитывая и обучая в своих стенах людей, наделенных властными полномочиями, реально влияют на их внутреннюю правовую культуру и мировоззрение, которое после государственно-ориентированного на этом этапе развития России трансформируется в конституционное или гуманитарно-правовое мировоззрение.

Участвуя в создании системы мониторинга, Академия и другие учебные заведения обращают внимание государственных служащих не только и не столько на ответственное отношение к государственным функциям, но на ежедневное служение народу и конкретным гражданам, что закреплено в Конституции России как общественный договор. Такое мировоззрение и позиционирование служащего в самой системе мониторинга государственных органов позволит ему, сталкиваясь с проблемами качества законодательных актов на ранних этапах их применения, системно консолидировать информацию и инициировать кор-

ректировку того или иного законоположения.

Создание специальной лаборатории в Академии, иных инструментов в системе ее учебных заведений позволят в рамках комплексного механизма мониторинга, взаимодействуя между собой, осуществлять анализ качества законодательных актов, регулирующих отношения в сфере государственной службы и административных отношений.

Колоссальное значение будет иметь введение новых дисциплин в гуманитарных вузах страны. Это позволит не столько подготовить узких специалистов по мониторингу, сколько воспитать новое поколение юристов, политологов, философов с новым взглядом на роль государства, гражданского общества и закона как должданного места встречи власти и общества, государства и человека.

Возможно, что именно это поколение, влившись в экспертную среду, даст новое развитие этому сообществу, совершенствует межпредметные формы активного взаимодействия своих систем внутри самого сообщества и с государственными органами по выработке институциональных механизмов осуществления комплексной интегрированной оценки властных решений.

Межпредметное взаимодействие экспертного сообщества на данном этапе формирования системы мониторинга относится к актуальнейшим на сегодняшний день позициям в научно-теоретической и практической сферах современной науки. Одной из особенностей мониторинга законодательства и правоприменительной практики является не столько анализ и прогноз собственного качества законодательства и правоприменительной практики, сколько анализ реального состояния общественных отношений, реальной жизни человека, деятельности институтов государства и гражданского общества, характеристики которых в большей степени имеют именно межпредметную сущность и конечные цели которых могут быть достигнуты только благодаря межпредметному комплексному правовому регулированию.

В связи с этим в рамках организации системы мониторинга большое внимание целесообразно уделять привлечению к оценке государственных решений и прогнозированию последствий их реализации на постоянной основе экспертов различных отраслей знаний.

Совет Федерации Федерального

Собрания Российской Федерации с 2002 года проводит ежегодную Всероссийскую научно-практическую конференцию «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики», цель которой – именно объединение экспертов. При этом такое объединение осуществляется не только в рамках научного сообщества, но и в рамках системы органов государственной власти. На этапе зарождения самой идеи конференции, посвященной мониторингу, одной из основных целей ее была консолидация знания и опыта представителей законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти для поиска и исследования новых инструментов совершенствования деятельности государства по признанию, защите и обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Скорее всего именно это сущностная черта конференции и позволяет поддерживать постоянное внимание к поднимаемым на ней проблемам.

Роль экспертного сообщества в его межпредметном составе представляется весьма необходимой при выработке Концепции мониторинга законодательства и правоприменительной практики и программы ее реализации. Первоначальный проект такой концепции был подготовлен в Совете Федерации и представлен для обсуждения на Второй всероссийской конференции по мониторингу, где в целом был поддержан и принят за основу для дальнейшего совершенствования. Особенностью проекта является то, что в нем впервые сделана попытка закрепить основные принципы осуществления мониторинга – это принцип государственно-правовой стратегии, принцип конституционного мировоззрения, принцип гуманитарно-правовой экспертизы. Основные направления создания системы мониторинга, которые содержатся в проекте, также имеют принципиально новое значение. Указанные направления определены в сфере государственно-властных отношений, в системе каждой ветви власти, а также в сфере отношений гражданского общества. Концепция включает в себя нормативно-правовые аспекты осуществления мониторинга и программно-целевые основы организации системы мониторинга в Российской Федерации на ближайшие четыре года.

В Совете Федерации в рамках подготовки данного проекта документа был разработан словарь основных по-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ятий, системно выражающих концепцию мониторинга и формы его осуществления с учетом особенностей законодательной, законопроектной деятельности федеральных и региональных органов законодательной власти, а также специфику правоприменительной деятельности органов исполнительной и судебной ветвей власти.

Участие институтов гражданского общества в осуществлении анализа и прогноза качества законодательства, которое государство на данном этапе своего развития предлагает гражданам и населению России, относится к числу первичных целей создания системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. В настоящее время, поскольку институты гражданского общества в этой сфере слабо организованы, не имеют соответствующих организационно-правовых механизмов и средств осуществления комплексной деятельности, предлагается инициировать этот диалог власти и общества со стороны государства с целью определения истинных ориентиров своего собственного развития и постоянного поддержания в этой связи высокой степени участия общества в делах государства.

Хороший, своевременно принятый закон – это и есть самое желанное место встречи власти и общества, государства и человека.

На данном этапе развития общества стратегической задачей российской государственности – утверждение верховенства закона – не может быть решена без активного заинтересованного участия гражданского общества (в лице таких его институтов, как наука, политические партии и движения, профсоюзы, союзы предпринимателей, иные общественные объединения, СМИ и т. д.). Вовлечение общества в дело укрепления законности и правопорядка не должно ограничиваться лишь стадией реализации уже принятого законодательства. Важно найти надлежащие формы подключения общественных институтов к процессу создания законов, к инициированию и подготовке законопроектов, затрагивающих интересы широких слоев населения, и особенно необходимо организовать мониторинг правоприменительной практики.

Это позволит добиться стремительного продвижения по таким актуальным направлениям, как:

повышение качества и эффективности законодательства за счет исполь-

зования интеллектуального потенциала общества, выявления и учета всего спектра социальных интересов, существенного повышения уровня научного обеспечения законопроектной работы;

снижение степени отчуждения между властью и обществом путем обеспечения максимально возможной открытости законотворческого процесса, преодоления тенденции к корпоративизации законодательной деятельности, ее подчинения частным, групповым, партийным интересам в ущерб интересам общества и государства;

повышение уровня общественного согласия и снижение остроты социальных конфликтов в результате общественного обсуждения и согласования позиций различных заинтересованных сторон, ориентации законодателя на выражение в законе общей воли и согласованного общего интереса;

преодоление сложившихся традиций правового нигилизма с помощью формирования у людей чувства причастности к законотворческому процессу и ответственности за его результаты, повышения доверия к законодателью и закону.

Процесс исследования и последовательной реализации идеи мониторинга законодательства и правоприменительной практики, полученные промежуточные результаты этой работы объективно свидетельствуют о необходимости организации единого центра анализа и прогноза правового пространства и правоприменительной практики в Российской Федерации, который мог бы стать ключевым элементом системы мониторинга в стране.

В рамках подготовки настоящего доклада в Совет Федерации поступали предложения о поддержке идеи создания такого центра, к основному виду деятельности которого мог бы относиться мониторинг законодательства и правоприменительной практики.

Такой центр (условно его пока можно назвать Всероссийским центром мониторинга права) на основе общего интереса всех ветвей государственной власти и общественных институтов, его учредивших, используя объективную информацию, поступающую от соответствующих субъектов мониторинга (органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций), мог бы проводить ее независимую оценку, перерабатывать и предлагать рекомендации законодательному и правоприменительному уровням власти о стратегических (пер-

спективных) ориентирах в их деятельности по защите, реализации и развитию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Этот институт мог бы обеспечить: снижение влияния ведомственности и лоббирования корпоративных структур как в законотворчестве, так и в правоприменении; координацию деятельности всех ориентированных на мониторинг и контроль структур; организацию их деятельности по единой методологии и согласованным методикам; создание необходимой инфраструктуры мониторинга и включение его результатов в соответствующие общественные и государственные процессы.

На данном этапе выделяются следующие направления его деятельности.

Выработка методологии мониторинга, системы экспертных оценок современной правовой системы и методик их проведения с учетом специфики правоприменения, правоприменительной, судопроизводственной и иных форм правоохранительной деятельности:

определение основных индикаторов с учетом внутренних национальных задач и целей, а также процессов глобализации для различных отраслей законотворчества; индикаторов оценки правоприменения по всем направлениям развития правовой системы Российской Федерации;

отслеживание результатов учетно-регистрационной работы по нормативно-правовым источникам на всех уровнях правотворчества; при этом следует учитывать варианты проектов законов по одному предмету, количеству принятых, отклоненных (с учетом структурированных центром причин отклонения), количеству измененных и дополненных законов Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации и т. п.;

оказание помощи в подготовке руководящих начал в создании свода законов Российской Федерации.

Обеспечение работы по гармонизации законодательства Российской Федерации по следующим направлениям:

федерального законодательства в разрезе отраслей и предметных областей применения;

федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления;

законов Российской Федерации и законов Республики Беларусь;

законодательства в рамках СНГ, ЕС,

ВТО и других международных региональных и иных структур;

сравнительный анализ тенденций развития зарубежного законодательства и законодательства Российской Федерации с учетом процессов глобализации, информатизации общества и применения глобальных сетей (типа Интернет) в документообороте.

Мониторинг формирования общественного мнения, правосознания всех слоев общества, преодоления правового нигилизма и низкого уровня законности в практике публично-правового и частно-правового секторов экономики и социального развития, в практике массовых и иных структур формирования правовой культуры современного общества.

Отслеживание учета результатов мониторинга правовой системы в науке и практике государственного строительства.

Оказание методической помощи Министерству образования и науки Российской Федерации в правовом воспитании молодежи и другим ведомствам в подготовке кадров их подразделений, осуществляющих мониторинг.

Поступают предложения о целесообразности образования центров мониторинга законодательства и правоприменительной практики в регионах. Кроме того, на данном этапе формирования системы мониторинга начало ее организации на региональном уровне может быть наиболее эффективным шагом с точки зрения экспериментальной отработки новых основ и самых сложных механизмов мониторинга.

На этом этапе отчетливо представляется, что система мониторинга законодательства и правоприменительной практики позволяет в перспективе добиться следующих результатов:

создания новой модели государственного управления, открытой для институтов гражданского общества, бизнеса, социальных групп, понятной для каждого гражданина;

существенного повышения качества законодательства, правосудия и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти;

организации единой системы конституционного партнерства, повышающей степень обоснованности принятия политико-правовых решений;

развития системы плодотворного сотрудничества: человек – общество – государство.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

*Иллария БАЧИЛО,  
заведующая сектором информационного права Института государства  
и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор*

## МОНИТОРИНГ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ – ПУТЬ К УКРЕПЛЕНИЮ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

**С**ТРАТЕГИЯ развития Российской Федерации в условиях совершенствования всей системы государственного строительства и управления, обеспечения национальной безопасности сильной России требует продолжения работы в области упорядочения правовой системы, практики применения законодательства. Только на этой основе могут успешно развиваться правовое государство, проходить административная реформа, осуществляться преобразования в управлении разными формами собственности. Без упорядочения правовой системы не может быть обеспечено повышение эффективности публичного и частного управления, правовой культуры всех структур общества, правосознания законодателей и всех граждан.

### **Цель и назначение мониторинга законов и подзаконных правовых актов**

Опыт развития капиталистически и социалистически организованных геополитических систем подтверждает тезис, что учет, умение считать и рассчитывать лежат в основе достижения успеха, как частного, так и общего благополучия. Пришло время обратиться и к проблеме учета, анализа и оценки состояния законов и иных правовых актов – средств управления поведени-

ем и взаимоотношениями различных ассоциаций и человека и, конечно, отношениями государства и иных социальных образований общества. Переломный момент в истории развития человечества требует экономии и рационального использования всех ресурсов, в том числе ресурсов организационного свойства. Это в первую очередь касается правовых средств организации жизни государства, общества, каждого конкретного человека, правовых средств регулирования действий государственных структур, индивидуальных, корпоративных действий.

Мониторинг правовой системы представляет собой систему оценки, анализа состояния и динамики законодательства и практики его применения. Результаты мониторинга используются в целях выявления соответствия правовой системы ожидаемому социальному результату. Это важно как для всей системы законодательства и его отдельных направлений, так и для развития подзаконной правоприменительной деятельности: получения и использования экспертных оценок на основе результатов анализа в процессе выработки прогноза развития законодательства, улучшения результатов правоприменения в управлении и юрисдикционных системах государства.

Таким образом, задачами мониторинга в рассматриваемой области являются:

1) создание механизма, который позволяет выявлять состояние системы действующего законодательства, включая отслеживание динамики каждого конкретного акта законодательства в его жизненном цикле (от принятия до отмены);

2) установление индикаторов оценки адекватности закона условиям, которые вызвали его к жизни, и задачам регулирования конкретных социальных отношений;

3) получение экспертной оценки эффективности закона, определенных направлений законодательства, а в итоге – оценки эффективности всей системы законодательства и правовой работы органов государственной власти в целом по итогам мониторинга на определенный момент.

Выполнение названных задач позволит более обоснованно подойти к упорядочению деятельности в области законотворчества, и прежде всего улучшить практику применения законодательства в организации и взаимодействии всех ветвей государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, с корпоративными и частными структурами социально-экономической и культурной сфер, с гражданами.

Выявление узких мест и причин недостаточной эффективности закона способствует мобилизации организационных и правовых ресурсов страны в деле укрепления связи государства, общества и граждан, повышения уровня законности и правопорядка, уровня правосознания и правовой культуры.

Обсуждение проблем мониторинга на протяжении последних лет и учет высказанных мнений профессионально заинтересованной общественности позволяет сосредоточить внимание на наиболее важных условиях его организации и проведения. Прежде всего следует учесть уже накопленный опыт учета и инвентаризации нормативных правовых актов в различных ведомствах и органах государственной власти, а также в корпорациях, специализирующихся на создании и эксплуатации правовой информации. Особенностью этой предварительной работы в органах государственной власти является ее дискретность и ориентация на сугубо ведомственные задачи. Естественно, что каждый субъект, осуществляющий такую работу, не ориентирован на какой-либо стандартный на-

бор показателей. Это объясняет неполноту, фрагментарность предварительных шагов по реализации полноценного мониторинга. Российские информационно-поисковые и справочные системы также не имеют глобальной цели осуществления мониторинга, хотя отслеживают изменения в действующем законодательстве, фиксируют отмену, изменения законов. Проблемы методологического и методического обеспечения процесса мониторинга в тех масштабах, которые могут дать заметные результаты, требуют первостепенного внимания.

Мониторинг должен быть широко-масштабным, охватывать все уровни правового нормотворчества: государственной власти (федерального и регионального законодательства), местного самоуправления. На уровне исполнения – мониторинг должен быть проведен во всех секторах социально-экономической жизни страны, должен дать картину правоприменения в правоохранительной системе. В результате мониторинга следует оценить состояние законодательства и законности в стране.

### **Мониторинг должен стать системно организованным**

Нельзя сказать, что мониторинг права до сих пор отсутствовал. Но эта работа носила и еще носит локальный характер. Переход от точечных приемов мониторинга нормативных правовых актов разных уровней и в системах разных ведомств требует стандартно установленных параметров учета, инвентаризации и отслеживания последующего изменения законов, иных законодательных актов, равно как и всех форм правоприменительных нормативных правовых актов.

Для осуществления мониторинга нужны и стабильные установки по выявлению динамики уже принятых и действующих нормативных правовых актов. Известно, что регистрация таких актов в системе Министерства юстиции Российской Федерации не дает полной картины. Не все принимаемые акты регистрируются, и достаточно сложно проследить, все ли принимаемые акты публикуются и поступают в банк эталонных экземпляров. Для проведения мониторинга необходимы



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

не только параметры учета, но и такие показатели, которые позволяют учесть все операции с уже принятым и действующим актом.

Система контроля исполнения, слежения за изменением или отменой таких актов также распылена по ведомствам и осуществляется, как правило, для отчета об исполнении распорядительных актов вышестоящих органов.

Самостоятельное значение имеют и индикаторы оценки эффективности действующих нормативных правовых актов, включая законы. Здесь, как мы уже отмечали ранее, должны быть две группы индикаторов.

Первая обращена к системе нормативных правовых актов и позволяет оценить ее полноту, своевременность, законность, соответствие акта компетенции издающего его органа, законность включения акта в систему правового нормотворчества. Прежде всего это касается федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Вторая группа индикаторов относится к показателям, характеризующим результаты правоприменения и исполнения нормативных правовых актов с точки зрения их значения для получения социально значимого результата по различным секторам, отраслям, подотраслям экономической, социальной, культурной и других форм жизни общества и его граждан. Речь идет об оценке эффективности правоприменения в социальной сфере отношений. Законы или иные акты могут иметь место, а результат при этом может быть минимальным или нулевым. Эти показатели необходимы экспертам для определения социальной значимости правотворчества и правового регулирования отношений, для выработки новых, более эффективных шагов в области правового регулирования, развития законодательства.

Важным условием налаживания системно организованного мониторинга является выработка и непереносимое условие соблюдения единого понятийного аппарата. Терминология, однозначное толкование категорий и понятий в системе мониторинга крайне необходимы для организации правового мониторинга. Без этого нельзя получить сравнимые и убедительные результаты и провести их оценку. К таким понятиям в первую очередь следует отнести такие, как: «сфера правового

регулирования», «законодательство», «нормативные правовые акты», «индивидуальные акты», «правовое поле», «правовое пространство», «правовая среда», «правоприменение», «правоисполнение», «правовая система», «система права» и, наконец, «мониторинг».

Это область специальной лингвистической подготовки мониторинга – выбор формы стандартизации терминов и согласование их нормативно установленных дефиниций. До сих пор эта сторона дела в большей мере занимала теоретиков права. Однако разные специалисты трактуют один и тот же термин по-разному, с учетом специфики отрасли права. Но настает время, когда этот уровень правового мышления войдет в сферу практики законотворчества и правоприменения. Термины в системе мониторинга и оценки его результатов должны быть понятны не только специалистам, но и тем, кто применяет и исполняет законы.

Непереносимым условием осуществления учета, инвентаризации и последующего мониторинга является использование информационных технологий в этой области. Здесь встают вопросы создания специальных программ для учета и инвентаризации, которыми должны пользоваться структуры организации систем управления и правового регулирования на уровне первичной обработки нормативных правовых документов. Эти технологии хорошо отработаны и действуют в специальных информационно-поисковых системах: КонсультантПлюс, Кодекс, Гарант и др. Для того чтобы каждый правотворческий орган и субъект правоприменения овладел правилами осуществления учета, инвентаризации и отслеживания жизни определенного акта, необходимо введение основ систематизации и классификации нормативно-правового материала и обучение работе по соответствующим программам на ЭВМ. Это требуется и для осуществления экспертной работы по разным критериям и на разных стадиях работы с нормативным материалом.

Для получения обобщенных данных в различных разрезах мониторинга необходимы Общероссийская автоматизированная система «Правовой мониторинг» или «Мониторинг законодательства и правоприменения». В этом случае необходимы концепция такой системы, разработка ее правового

статуса и определение ряда организационных проблем ее деятельности. Такая постоянно действующая система должна охватывать все регионы и ветви государственной власти и их конкретные органы. Это должна быть система, основанная на единых стандартах и методиках работы с нормативными правовыми актами на базе применения современных информационных технологий.

Важными условиями системности мониторинга являются его структурно-организационное обеспечение и координация деятельности всех субъектов, осуществляющих эту деятельность. Первые шаги в этом направлении уже обозначились в Ставропольском крае, Московской области. Много полезных начинаний и в других регионах Российской Федерации.

Можно сказать, что всероссийским центром организации мониторинга уже стал Совет Федерации как инициатор этого вопроса. Большая работа ведется и в Государственной Думе. Верхняя палата российского парламента может стать центром мониторинга федеральных законов. Однако речь идет о правовом мониторинге в целом. Не исключено, что сравнительный анализ мониторинга законов субъектов Российской Федерации также может быть сосредоточен на этом уровне. Предстоит определить, где сосредоточить решение всех методических проблем мониторинга, включая выработку единой терминологии и критериев оценки продукта правового творчества с учетом разнообразия видов этого продукта – видов нормативных правовых актов и уровней их принятия. Это еще раз привлекает внимание к проблеме организационного обеспечения методического и аналитического центра мониторинга нормативных правовых актов, включая федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, – все многообразие управленческих правовых актов и актов судебной системы.

#### Правовое пространство мониторинга законодательства

Понятие правового пространства не имеет однозначного толкования и нормативной дефиниции. Есть несколько ракурсов этого вопроса. Это

может быть пространство, в котором действуют субъекты законодательной инициативы, пространство, в котором действуют субъекты правового нормотворчества на уровне принятия законов, а также подзаконных нормативных актов. Деятельность субъектов правоприменения, как уже определено на предыдущих стадиях разработки проблемы, разделится на деятельность органов исполнительной власти, местного самоуправления и деятельность субъектов правоохранительной системы. Здесь пространство определено сферой компетенции субъектов нормотворческой инициативы и права принимать определенные правовые акты.

Если смотреть более широко, то правовое пространство, которое интересует мониторинг, – это сфера действия нормативных правовых актов. То есть это не только правоприменение, но и правоисполнение. В это пространство включаются уже и отношения исполнительного свойства: принятие индивидуальных актов, заключение договоров публичного и гражданско-правового характера и т. д. Пространство в этом случае, на первый взгляд, будет совпадать с границами государства. Но сегодня это не так. Расширяется фронт отношений, выходящих за пределы государственной границы, в связи с использованием глобальной сети Интернет. Сетевая природа распространения информации существенно отражается и на правовой информации, и на пространстве жизни нормативных правовых актов определенного государства. Россия – не исключение.

Возникают и более узкие проблемы. Одна из них касается правового пространства действия федеральных законов и иных актов нормативного характера, исходящих от Президента, Правительства Российской Федерации. Эти нормативные акты действуют на всей территории страны. Вопрос возникает в связи с пониманием режима исключительного ведения субъектов Российской Федерации. По нашему мнению, исключительность ведения и самостоятельность в данном случае касается инициативы и права субъекта Российской Федерации принять свой акт относительно тех предметов ведения, которые входят в его компетенцию. Это касается и территории, на которой действуют акты субъекта



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Российской Федерации: они действуют на всей территории России или только на территории данного субъекта. Это должно быть оговорено в самом акте. Но и в этих случаях принимаемые акты должны соответствовать федеральному законодательству и не противоречить Конституции Российской Федерации.

Условия опережающего нормотворчества субъектов Российской Федерации определены Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». С момента принятия одноименного федерального закона относительно закона субъекта Российской Федерации, принятого в режиме опережающего законодательства, действие закона субъекта Российской Федерации прекращается или приобретает характер акта, развивающего акт федеральный.

Встает вопрос и о пространстве действия ведомственных нормативных актов. Здесь границы пространства определяются сферой компетенции определенного федерального органа и системой размещения субъектов, взаимодействующих с ним функционально.

Административная реформа обозначила ряд новых проблем в области регулирования правового нормотворчества органов исполнительной власти. Согласно Указу Президента от 9 марта 2004 года нормативные акты имеют право принимать только министерства. Такие органы, как агентства и службы надзорного характера, входящие в систему определенного министерства, уполномочены принимать только индивидуальные акты. Как это будет реализовано, при том что в структуру агентств входят бывшие самостоятельные министерства, покажет практика. Однако уже и сейчас понятно, что мониторинг должен охватить и сферу индивидуальных подзаконных правовых актов, издаваемых агентствами и ФНС России.

Мониторинг актов органов правоохранительной, и особенно судебной, системы имеет свою специфику. Если он касается судов всех видов и уровней, то придется в систему мони-

торинга включать и индивидуальные акты: приговоры, решения, постановления общих и арбитражных судов. Их юрисдикция не строго связана с территориальным расположением и местонахождением субъектов, к которым относятся судебные решения. Они действуют на всей территории России.

Эти и другие вопросы потребуют учета в методологии и методиках мониторинга правоприменительной практики.

#### Этапы мониторинга законов и подзаконных нормативных актов

Рассмотрение этого вопроса особенно актуально в связи с тем, что принятие нормативного правового акта часто ограничивается рамками полномочий того органа, который работает с проектом акта и принимает его в установленном режиме. Однако многие акты в процессе их принятия имеют более сложный путь прохождения до включения в систему действующих нормативных правовых актов, вступивших в силу.

В связи с этим представляется важным отследить каждый этап работы с нормативным правовым актом и для каждого такого этапа предусмотреть специфику учета и мониторинга. Этот вопрос пока не учтен и в проекте федерального закона о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов. Не останавливаясь на подробной аргументации, отметим, что в этом производстве следует выделить по крайней мере три этапа.

Первый этап работы с нормативным правовым актом связан с подготовкой, прохождением проекта закона до его поступления в законодательный орган власти. Второй этап работы связан с прохождением проекта в Государственной Думе и, если это предусмотрено, в Совете Федерации. Третий этап связан с процедурами официального подписания, государственной регистрации, официального опубликования.

Необходимо иметь в виду, что только соблюдение всех требований к оформлению закона позволяет признать его вступление в силу и обязательность его исполнения, в том числе его правоприменения. Учтя, что в российской практике подписание

федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации осуществляется соответственно главой государства и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, третий этап должен быть закреплен в федеральном законе.

В практике принятия подзаконных актов также наблюдаем разные процедуры на стадиях подготовки проекта, обсуждения и принятия в коллегиальном либо единоначальном порядке.

В соответствии с существующими нормами договоров между федеральным центром и субъектами Российской Федерации имеют усложненную процедуру. Их введение в систему нормативного правового регулирования предусматривает подписание договора Президентом России, а затем одобрение Советом Федерации в качестве федерального закона. Необходимо эту сторону законодательства отразить в мониторинге на стадии подготовки и принятия закона.

Такая же усложненная процедура предусмотрена и для соглашений федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Российской Федерации. Они после всех согласований утверждаются Правительством Российской Федерации.

Названные три этапа прохождения проекта закона и иного нормативного правового акта до его принятия и введения в действие должны получить отражение в структуре паспорта акта, который сопровождает акт с момента принятия его как идеи до введения в действие, и учитываться в процессе мониторинга на всем пространстве его действия.

#### Проблемы мониторинга правоприменительной практики

Аналитические материалы мониторинга используются не только для совершенствования законодательства России. Они являются источником для разработки государственной политики в самых разных сферах общественных отношений – экономики, социальной сферы, культуры, обеспечения безопасности страны и т. д. Результаты мониторинга имеют важнейшее значение для субъектов, действующих во всех сферах социального развития, независимо от форм организации их деятельности и форм соб-

ственности.

Особое внимание уделяется проблемам мониторинга в области научных исследований и их освоения, в области использования природных ресурсов, развития предпринимательства. Большой шаг в этом направлении сделан на основе Федерального закона «О техническом регулировании», упорядочивающего деятельность в области сертификации, стандартизации. На его основе принято постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 года № 500 «О Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию». Изучение этого несколько опережающего идею правового мониторинга акта может оказаться весьма полезным. Утверждено и положение об экспертных комиссиях по техническому регулированию (постановление Правительства от 21 августа 2003 года № 513).

Все системы государственной регистрации неизбежно будут приходить к необходимости мониторинга своего предмета учета. И в этом процессе очень важно синхронно выстраивать мониторинг нормативной основы деятельности органов исполнительной власти по различным функциям их деятельности.

В рамках административной реформы процесс обновления системы органов исполнительной власти только начался, предстоит большая работа по упорядочению функций и полномочий системы федеральных органов исполнительной власти, равно как и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и системы местного самоуправления. Здесь нужен особый специализированный мониторинг статутных нормативных актов, обеспечение их связанности и координации.

#### В чем практическая значимость мониторинга правовой системы?

Мониторинг представляет собой систему постоянного отслеживания всего жизненного цикла нормативного правового акта, включая этапы его подготовки, принятия, применения (изменения и дополнения) и исполнения, отслеживание по установленным пара-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

метрам практики применения в процессе деятельности органов исполнительной власти, а также применения законодательства в деятельности правоохранительных органов Российской Федерации. В конечном счете мониторинг – это средство укрепления целостности и разнообразия правовой системы Российской Федерации.

Для обеспечения такого значения мониторинга необходим анализ состояния нормативного регулирования в нескольких срезах:

– полноты, согласованности, своевременности, стабильности и качества всего массива законодательства Российской Федерации;

– получения информации для анализа и выводов о достаточности и непротиворечивости нормативной правовой основы для обеспечения функционирования органов государственной власти в соответствии с их компетенцией и назначением каждого органа;

– получения информации о связи мониторинга правовой системы и мониторинга состояния различных областей социальной жизни страны.

Для такой узязки измерителей необходима сложная методическая основа проведения мониторинга и получения сравнимых показателей для осуществления анализа, обобщений и представления информации о результатах наблюдения в соответствующие органы для коррекции деятельности законодательных и исполнительных органов власти государства, а также совершенствования законодательской работы и всей системы законодательства.

В связи с проведением мониторинга более остро встанут вопросы обеспечения единства и целостности системы законодательства Российской Федерации. Одновременно важно увидеть и разнообразие задач правового регулирования через призму правоприменительной практики. В связи с этим предстоит обеспечить взаимодействие показателей результатов мониторинга относительно отраслей права в системе права Российской Федерации и относительно эффективности правовых норм в процессе регулирования субъектов права и их проблем. Иными словами, мониторинг должен работать на совершенствование отраслей права как научно-практической структуры системы права, с одной стороны, и на повышение эффективно-

сти применения норм этих отраслей права в жизни – с другой. Результаты правоприменения являются основой коррекции действующей системы права, ее содержания и формы.

Это значит, что с результатами анализа мониторинга необходимо коррелировать состояние каждой отрасли законодательства (проверка на полноту, совместимость) и одновременно осуществлять оценку направлений политики управления в различных сегментах социального развития. Вторая задача использования результатов мониторинга приведет к коррекции практики управления и деятельности в рамках имеющихся законов либо к коррекции самого законодательства.

Решение этих задач приводит к комплексному анализу разных видов мониторинга. Например, учет и мониторинг жалоб граждан, направляемых в систему прокуратуры, или обращений граждан, направляемых в систему Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Результаты такого мониторинга реальной жизни граждан и их проблем могут стать источником коррекции правоприменения или нормотворчества. Также важно отслеживать и состояние функциональной деятельности всех органов исполнительной власти, органов местного самоуправления с позиций удовлетворения потребностей граждан и организаций государственного и негосударственного секторов – не только с точки зрения их законности, но и с точки зрения возникающих конфликтов, новых потребностей и форм их удовлетворения. Это еще один аспект правового мониторинга, его связи с практикой жизни.

Безусловно, в первую очередь необходимо ориентировать структуры, обеспечивающие мониторинг, на разработку и применение таких параметров анализа законодательства, которые позволят осуществить оценку состояния законов, законодательных и подзаконных нормативных правовых актов с учетом: конституционно установленных предметов ведения; места и правового статуса органа государственной власти, его полномочий; соотнесения принимаемых и применяемых актов с основными направлениями социально-экономических задач общества.

Первое направление анализа предусматривает:

а) систематизацию или соотнесение действующего нормативного массива федерального уровня с предметами ведения Федерации;

б) соотнесение актов федерального уровня и актов регионального уровня с предметами совместного ведения; в) соотнесение принимаемых актов органами субъектов Российской Федерации по предметам исключительного ведения субъектов Российской Федерации при учете разграничения их полномочий с органами местного самоуправления.

Второе направление призвано обеспечить получение информации о полноте, законности и эффективности принимаемых нормативных правовых актов, а также сопоставление результативности работы органов судебной власти по своим юрисдикционным полномочиям.

Стоит еще раз обратить внимание на сложность поставленной задачи и важность цели организации и постоянного ведения мониторинга правовой системы, ее уникальность не только для России. Как показывают дискуссии, проблема мониторинга правовой информации в других странах также пока не получила должного развития. В условиях глобализации многих социальных процессов этот вопрос неминуемо встает и требует решения.

В связи с этим важно обеспечить методологическую и методическую основу мониторинга. Это потребует разработки стандартов форм нормативных правовых документов, оформления их содержания и соблюдения условий перехода на электронную фор-

му документирования и документооборота прежде всего применительно к нормативным правовым актам. Эталонные базы нормативных правовых актов, которые ведут в настоящее время соответствующие органы и организации, должны служить не только в качестве справочных и архивных фондов, но стать рабочими инструментами в правовой системе страны.

Нельзя забывать и о том, что мониторинг правовой системы (правового пространства) и правоприменения имеет важное значение для открытости государственной деятельности, информированности граждан и всей общественности о состоянии правовой основы развития России, а также для повышения уровня правосознания и правовой культуры общества в целом.

Организация системы мониторинга правовой системы является стимулом для повышения правовой и информационной грамотности всех категорий государственных служащих. Это потребует: включения новых критериев в систему аттестации специалистов государственного управления, судебных работников и депутатов законодательных (представительных) органов; уточнения программ обучения студентов по управленческим и информационным специальностям.

Мониторинг в известном смысле является частью административной и правовой реформ в Российской Федерации. Он входит в структуру проблем формирования информационного общества, программ широкого применения информационных технологий.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

**Юрий ТИХОМИРОВ,**  
первый заместитель директора Института законодательства  
и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

## РОЛЬ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ

**К**АЖДОЕ общество живет по правилам, которые само же и создает. Действует громадная нормативная система, состоящая из множества социальных норм. Среди них важное место принадлежит праву. Объективные потребности приводят к разрастанию нормативного массива, развитие и использование которого зависит от действий людей и институтов. Вследствие этого возникает немало противоречий между разными нормами, с одной стороны, между нормами и реальным общественным поведением – с другой.

### Правовая сфера – система наблюдения

Понимание права лишь как суммы правовых актов и норм, как своего рода статике снижает потенциал правового воздействия на общественные отношения. Эффективность права – в его действии, реализации, развитии, защите и обновлении. Многие сегодня приходится осмысливать и делать по-новому. Сегодня пионером в деле правового мониторинга является Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В документах проводимых под эгидой верхней палаты парламента научно-практических форумов мониторинг права рассматривается как система постоянного отслеживания всего жизненного цикла нормативного правового

акта, законодательства, правовой системы. Объектами мониторинга могут быть как отдельные законы и иные акты, так и функционирование ветвей власти в аспекте права. В итоге можно получать необходимую информацию для комплексного анализа состояния системы законодательства и выработки предложений по его совершенствованию. Выделены такие параметры анализа законодательства, как соблюдение конституционно установленных предметов ведения, полнота, законность и эффективность правовых актов по кругу функциональной деятельности органов и их подсистем и сопоставление результатов работы судебных органов с их юрисдикционными полномочиями, адекватность правовой системы и основных направлений современной структуры экономической деятельности.

Конкретизируя сказанное, следует четко определить задачи мониторинга на стадии правотворчества, включая подготовку законов. Здесь и анализ динамики сфер, объема и методов правового регулирования, которые меняются в связи с федеральной и административной реформами, и критерии установления предмета регулирования, концептуальные и технико-юридические требования к законопроекту и другие. Полезно составлять досье законов в процессе их разработки, передаваемые как эстафета для последующих обсуждений. Эта идея обрела актуализацию в палатах Федераль-

ного Собрания. В проекте закона о нормативных правовых актах, разрабатываемом в настоящее время, она нашла практическое воплощение.

Особое внимание следует уделить мониторингу на стадии реализации права (законов и иных правовых актов). К сожалению, до сего дня государственные служащие, депутаты и граждане обращаются к закону лишь тогда, когда нужно получить льготу, либо в случаях очевидных нарушений законности. Поэтому важнейшей задачей каждой структуры – государственной, хозяйственной и т. п. – является обеспечение действия закона и иных правовых актов. Методические рекомендации по реализации законов, разработанные Институтом законодательства и сравнительного правоведения призваны помочь им в этом. В Рекомендациях указаны конкретные механизмы этой деятельности – организационные, юридические, материально-финансовые, социально-психологические, способы оценки эффективности правовых норм.

Ведущие специалисты нашего института предлагают включить в проект федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» положения о проведении мониторинга правового пространства и правоприменительной практики и использования его результатов в процессе законотворческой деятельности. В этом случае будет отлажен постоянный юридический механизм мониторинга.

Кроме этого, разумеется, предстоит решить комплекс организационно-юридических, финансовых, кадровых и технических вопросов.

Во-первых, необходимо сформировать общие, целевые и тематические программы мониторинга права. В Совете Федерации в течение последних трех лет мониторинг осуществляется на основе мероприятий по реализации программы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики – конференций, «круглых столов», парламентских слушаний, мониторинга реализации Советом Федерации права законодательной инициативы, практики применения ряда федеральных законов. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 мая 2006 года № 639-р «Об организа-

ции в 2006–2008 гг. проведения мониторинга влияния мер государственного регулирования на развитие предпринимательства с учетом практики применения законодательства Российской Федерации» свидетельствует о практическом применении мониторинга. Однако это скорее локальные примеры. Идея организации системы мониторинга получила политическую поддержку: Минюст России по поручению Президента Российской Федерации готовит проект указа о наделении Министерства юстиции Российской Федерации функцией правового мониторинга.

Во-вторых, следовало бы придать мониторингу права значение обязательной функции всех государственных и муниципальных структур в тех формах, которые соответствуют их статусу и компетенции. Вместе с тем нужна эффективно действующая специальная система мониторинга права – Центр мониторинга права Совета Федерации с представительством ученых, специалистов, экспертов, депутатов и наличием соответствующих структур в регионах. Первый опыт такой работы уже накоплен в Московской области и Ставропольском крае. (Государственная Дума Ставропольского края создала центр мониторинга права.)

В-третьих, предстоит усовершенствовать информационную базу мониторинга права. Разработку типовых правовых показателей – (позитивных и негативных), следует сочетать с объединением ведомственных (МВД, Министерство юстиции, Минэкономразвития и др.) и территориальных банков информации. Положение о правовом мониторинге в системе МВД уже разработано и проходит необходимые согласования.

### Право среди других социальных норм

В процессе мониторинга неизбежно приходится изучать различные общественные отношения – правовые (т. е. урегулированные правом) и неправовые. Последние можно назвать неформальными отношениями, которые складываются между людьми в силу их социально-психологических особенностей, мотивов и целей деятельности.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Такие отношения формируются и существуют до принятия соответствующих правовых актов, после их изменения или отмены (они определяют или влияют на социальные и реальные правовые роли людей).

Вполне естественно многообразие неформальных отношений, отражающих богатейший спектр социальных связей. Современные отечественные юристы предпочитают, однако, статичные характеристики видов социальных норм, и лишь соотношение права и морали рассматривается в динамике. «Перемещения» норм и их коллизии почти не привлекают внимания. (Правоведение. М.: Кнорус, 2005. С. 76–79.) Другой подход проявляется в трудах иностранных ученых, которые вслед за Руссо, Локком, Гоббсом, Гегелем и Кельзеном ищут истоки регулирования либо в теории индивидуализма и ограничения государственно-правового вмешательства, либо в трактовке целостности общества и регулирования как способа его обеспечения. (Ллойд Д. Идея права / Пер. с англ. М.: Югона, 2002. С. 226–234.) Надо признать: и сегодня эти позиции отражают глубинные корни нормативного и иного регулирования. Вопрос заключается в том, насколько удачно находят и используют формы их выражения.

Необходимо учитывать разнообразие форм нормативного регулирования как по содержанию и средствам воздействия на общественное поведение, так и по способу их образования. Можно выделить с известной степенью условности: а) государственное регулирование с помощью законов и подзаконных актов, для которых характерна системность и иерархичность, универсальность действия; б) негосударственное регулирование в виде норм общественных организаций, профессиональных и иных объединений; в) саморегулирование – в виде решений, правил и норм, принимаемых непосредственно населением (референдумы, сходы и т. п.), или локальных актов корпоративного характера; г) технико-юридические нормы в виде технических регламентов, стандартов, регулирующих как параметры собственно производственно-технологических процессов, так и соответствующие действия людей; д) международное регулирование в виде межгосудар-

ственных правовых актов и норм, создаваемых в процессе общения международных экономических субъектов; е) нормы морали; ж) религиозные нормы; з) традиции, обычаи, правила делового поведения; и) стихийную регуляцию как своего рода укрупненные ориентиры, складывающиеся в результате множества действий.

Вышеназванные формы регулирования характеризуются не только общими, но и специфическими признаками. К их числу можно отнести несовпадение или совпадение субъекта-нормообразователя и субъекта-нормоисполнителя, методы воздействия на сознание и поведение людей (ценностные, стимулирующие, предписания, запреты, самообязательства и другие). Понятно, сколь сложным образом переплетаются эти регуляторы – то сочетаясь, то противореча друг другу. Обнаружить их и гибко использовать очень трудно.

Целостную систему нормативного регулирования выстроить довольно сложно, поскольку наличие «необозримости» действующих актов и правил, с одной стороны, хаотичность их образования и несогласованность между собой – с другой. Можно констатировать разновекторность потоков документов, актов, решений, норм. Навстречу федеральному закону, который, как парашютист, спускается вниз, поднимаются «воздушные потоки» других актов – подзаконных, региональных, иных норм – религиозных, национальных традиций.

Забвение системного подхода к иерархическому построению права и законодательства приводит к нарушению последовательности в принятии разных правовых актов. Нередко в концепциях правового обеспечения отраслей и регионов, в программах реформ (федеральной, административной, военной, муниципальной, социальной) произвольно определяется соотношение актов – то раньше принимается постановление Правительства, то акты министерств или их методические рекомендации, то федеральный закон. Например, Жилищный кодекс должен предварять или завершать реформу ЖКХ, или появляться в разгар ее проведения? Нужно ли в национальных проектах делать акцент только на контрольных действиях и не

предусматривать поэтапные изменения законов и локальных актов в сфере здравоохранения, образования и других? Думается, цель правовых актов должна выстраиваться сообразно механизму целеполагания и комплексу последовательно решаемых задач. Тогда каждая «юридическая клавиша» будет издавать звуки по нотам.

Не менее важны акценты на упрощение регламентирующей документации, стремительный рост которой принимает угрожающие размеры. Например, объемы некоторых кодексов увеличились более чем на треть. Причины – просьбы граждан применительно к индивидуальным ситуациям, усложнение государственных структур и международных связей государств, расширение социально-экономических сфер деятельности. Но все это ведет к затруднению доступа к праву и выбору правильных решений, к коллизиям. Именно поэтому во Франции цель упрощения стала основой нормотворческой деятельности, а его принципы – практически действующими.

Анализ динамики нормативно-правового регулирования позволяет выявлять так называемое избыточное регулирование. Имеются в виду сферы и уровень деятельности субъектов права, которые не требуют тех или иных способов правового воздействия. Видоизменение либо отсутствие их дает более ощутимый конечный эффект, позволяя гибко стимулировать векторы правомерного поведения. Иллюстрацией служит, во-первых, проведение в рамках административной реформы большой работы по сокращению, видоизменению и упразднению многих функций государственных органов, в ряде случаев их адресатом становятся негосударственные структуры (подробнее – ниже); во-вторых, преодоление административных барьеров как излишних элементов процедур принятия решений; в-третьих, увлечение императивными предписаниями, ограничивающими права и законные интересы граждан и предпринимателей, вместо поддержки и стимулирования; в-четвертых, чрезмерная детализация в федеральных законах деятельности субъектов Российской Федерации вопреки смыслу статьи 72 Конституции Российской Федерации.

Преодолению отмеченных противо-

речий может способствовать признание и использование юридических корреляций как отражение взаимовлияний и зависимостей. Внешние корреляции характеризуют воздействия социальной среды. Для всей нормативной системы это влияние ценностей, сознания и поведения людей, действий или бездействия публичных и иных институтов, перемен политического курса и социально-экономических изменений. Нормы не выступают как неподвижные единицы, поскольку меняется отношение к ним и соответственно реальный удельный вес в регулировании общественных отношений.

Изнутри нормативную систему можно рассматривать как своего рода внешней среде по отношению к правовой системе и выделять влияние политических и религиозных норм на правотворчество, корпоративных ценностей и норм – на правоприменение. Подчеркнем, внутри правовой системы действуют свои собственные корреляции: а) роль закона ведет к снижению объема подзаконных актов; б) сужение сферы госрегулирования влечет расширение сферы локального нормотворчества; в) правовая децентрализация уменьшает объем централизованного правотворчества; г) соблюдение иерархии правовых актов позволяет правильно использовать их для решения взаимосвязанных задач; д) заключение международных договоров исключает внутреннее правотворчество вопреки их содержанию; е) преувеличенное внимание публичных и иных институтов к подготовке и принятию актов сопровождается недооценкой их реализации (особенно в низовых звеньях); ж) нормы-принципы и нормы-цели имеют приоритет перед другими нормами.

Использование подобных корреляций позволяет вводить своего рода юридические формулы действий в правовой сфере и исключать тем самым множество произвольных действий.

#### Нормативное моделирование

Привычные статичные характеристики видов социальных норм не позволяют заметить их подвижное соотношение между собой. Между тем оно мо-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

жет меняться как целенаправленным образом, так и стихийно. И тогда иллюзорными становятся связи разных актов, видимые лишь на поверхности. Более того, перемены в статусе субъектов права, их новые или измененные функции не всегда адекватно отражаются в актах, которые должны им служить. Поэтому до сих пор в положениях о министерствах и других органах государственной власти можно обнаружить предписания об издании актов как одной из функций этих органов, хотя первые «привязаны» ко всем функциям.

Курс на централизацию в федеративных отношениях влечет за собой уменьшение объема законодательства субъектов Российской Федерации и подзаконных актов их государственных органов. Децентрализация характеризует иную тенденцию. Легальные случаи передачи, наделения или делегирования полномочий не всегда сопровождаются изменениями нормотворчества на разных уровнях. Опять издаются акты с тем же набором предписаний, поручений и т. п., хотя для этого уже нет прав и ресурсов.

Нами уже отмечалась тенденция повышения роли саморегулирования, которая либо подкрепляется правом, либо развивается параллельно, либо противостоит ему. В любом случае саморегулирование как проявление самоуправления отражает преимущественно социальный аспект норм, создаваемых непосредственно или опосредованно гражданами и социальными общностями. Оно предполагает поэтому почти полное совпадение круга субъектов, принимающих и реализующих решения, акты.

В публично-правовой сфере самоуправления находит выражение прежде всего в повышении роли местного самоуправления и соответственно муниципального права. Как известно, муниципальные правовые акты получают признание в законодательстве. И уставы, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), и постановления и распоряжения органов местного самоуправления выступают мощным средством нормативной саморегуляции. Ее основу составляют положения ст. 12 Конституции Российской Федерации. Тем не менее общественные потребности диктуют необходимость перераспреде-

ния функций публичной власти, и тогда местным органам либо передаются некоторые полномочия госорганов, либо они наделяются такими полномочиями. Соответственно их акты приобретают большую социальную и юридическую значимость.

Заслуживают пристального внимания и акты общественных объединений - партий, профсоюзов, добровольных обществ, творческих союзов. Их регулятивный характер не ограничивается рамками членства в объединении и нередко выражается в государственных и иных решениях и действиях.

Напомним, что в 60-х годах XX века в нашей стране был не вполне удачный опыт передачи некоторых государственных функций общественным организациям, но его нельзя недооценивать и в современных условиях. Природа государственно-общественных актов остается малоисследованной.

Исследователи отмечают, что в 70-80-х годы XX века формализация процессов принятия регулирующих решений стала сочетаться с процессом дерегулирования. В экономической сфере стали очевидными излишние внешние регуляции, прежде всего благодаря техническим новшествам (например, использование мобильной телефонии меняет отношения между партнерами и способы их регулирования). Другой причиной дерегуляции является развитие знаний и появление более эффективных институциональных альтернатив, способных успешно решать задачи. Такое стимулирование деловой активности может вновь заменяться госрегулированием при появлении общих негативных тенденций (снижение уровня безопасности и т. п.). Налицо цикличность - регулирование - дерегулирование. (Принципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования. М.: ТЕИС, 2005. С. 44-50.)

Активным субъектом становятся бизнес-структуры и их действия в режиме саморегулирования. Саморегулирование характеризуется как институт, создаваемый ими и устанавливающий легитимные правила собственной деятельности. Оно может быть делегированным, когда государство передает участникам рыночных отношений часть функций, и добровольным.

В этом плане актуальное значение

приобретает нормотворчество бизнес-структур, и особенно саморегулируемых организаций. Речь идет о порядке выработки ими правил поведения в форме кодексов, хартий и т. п., которые добровольно принимаются и исполняются. Контроль и санкции за нарушение правил выражаются в корпоративных мерах воздействия, в снижении престижа и выгод для нарушителя. Пока остаются в тени отраслевые профессиональные ассоциации, решения которых влияют на отраслевые процессы.

Вообще отметим растущую роль локальных актов, принимаемых в учреждениях, организациях и предприятиях безотносительно к форме собственности. Повышение самостоятельности последних в решении вопросов собственной организации и оперативной деятельности придает их актам смысл важного средства саморегуляции. Этому способствует признание локальных актов в корпоративном законодательстве, в законах об образовании и других, их характеристика в примерных и типовых положениях. И все же нужны более прочные основания их существования и меры по повышению уровня, класса локальных актов. В научном плане важно найти им достойное место в разработках по теории права и отраслевых юридических наук.

Как видно, тенденции саморегулирования отражают общие процессы развития начал самоуправления, которые явно недооцениваются в настоящее время. Между тем речь идет о теории самоуправления, которому присущи такие элементы, как самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование и самоответственность. Естественно, самоуправленческие акты отличаются: а) осознанием и добровольным принятием гражданами и социальными общностями, органами и организациями; б) заинтересованностью исполнения; в) самоконтролем, сочетаемым в определенных случаях с государственным контролем; г) самоответственностью за выполнение самообязательств; е) государственными гарантиями, в том числе признанием и защитой с помощью закона; ж) гармоничным сочетанием личного, коллективного и корпоративного интереса с публичным интересом.

## «Потеря» нормативности

Привычное различие правомерного и неправомерного поведения не отражает многообразие и динамизм общественной жизни. Уже давно существует проблема соотношения правовых норм и реального поведения людей. (Кудрявцев В.Н. Юридическая норма и фактическое поведение // Советское государство и право, 1980, № 2.) Право традиционно не сводится к закону, поскольку включает помимо нормативных положений и типичные формы поведения людей. Их отражение нашло признание в трактовке актуального права как системы отношений с волеизъявлением личности в виде индивидуального акта, как инвариантных социальных отклонений. (Муравский В.Н. Актуальное право: происхождение, сущность, источники, соотношение с законом. Екатеринбург, 2004.) Но право включает кроме закона и иные нормативные регуляторы. Ведь у нас сейчас наблюдается явная недооценка актов общего характера, которым предпочитают индивидуальные решения и действия. Не в этом ли причина многолетней задержки с принятием федеральных законов о нормативных правовых актах, о федеральных органах исполнительной власти?

Поэтому более правильным является утверждение о влиянии норм социальных групп на правовые нормы, их деформацию, о замещении последних. (Муравский В.Н. Актуальное право: происхождение, сущность, источники, соотношение с законом. Екатеринбург, 2004.) Вопрос в том, как это происходит.

Хочется привлечь внимание к такой проблеме, как нормативная модель и ее практическое воплощение в жизнь. Проведенное под руководством автора в 2004(2005) годах исследование «Органы публичной власти и экономические субъекты: нормативная модель и реальные взаимоотношения» позволило обнаружить отклонения от статусов государственных и муниципальных органов и бизнес-структур. Они имеют как негативный, так и позитивный характер, сигнализируя о необходимости постоянно поддерживать динамичные режимы их взаимоотношений. Показательны данные социологических опросов. (Власть, закон, бизнес. М.,



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

2005.) На вопрос, каково знание сотрудниками предприятий положений о министерствах в части взаимоотношений этих структур, получены следующие ответы: хорошо знаю все положения – 1 процент, знаю многие положения – 12 процентов, знаю отдельные положения – 20 процентов, знаком в общих чертах – 32 процента, практически незнаком – 35 процентов. На вопрос о формах взаимодействия получены ответы: личные встречи руководителей предприятий с представителями публичных органов – 62,5 процента, участие в целевых программах – 47,9 процента, участие в консультативных и иных советах – 32,6 процента, «круглых столах» – 29,2 процента. Как видно, неформальным отношениям придается особо важная роль, а нормы остаются в стороне.

Отношение к закону, выраженное в росте правонарушений, служит отрицательным показателем уровня законности. Так, в 2005 году зарегистрировано 3,5 миллиона преступлений, что на четверть больше, чем в 2004 году. Выросло число граждан, недовольных решениями налоговых органов и обращающихся в арбитражные суды. Причем удовлетворяется более 70 процентов заявлений. Другой штрих: в 2005 году на исполнение судебным приставам поступило свыше 23 миллионов исполнительных документов, но заканчивается производство примерно по 50 процентам документов.

В чем причины такой противоречивой правовой динамики? Их несколько, но выделим две из них. Первая связана с такой деятельностью государственных и муниципальных органов, экономических и социальных организаций, которая по-прежнему протекает вне русла права под влиянием неформальных регуляторов. Нет их «связанности» правом и ориентации на реализацию публичных интересов. Вспомним слова В.О. Ключевского: «Власть как средство для общего блага нравственно обязывает; власть вопреки общему благу – простой захват». И далее: «Администрация – грязная тряпка для затыкания дыр законодательства». Что делать? Ответ – вводить для оценки властных и иных структур показатели реализации ими правовых норм.

Вторая причина – пассивность и неподготовленность граждан к овладе-

нию правами и их реализации. Например, ответы на вопрос, для кого проводятся реформы в стране, были следующими: в интересах чиновников – 44,2 процента, в интересах бизнеса – около 40 процентов, в интересах населения – 22,6 процента. Показателем устойчивого отчуждения от власти и права является ответ, отражающий реакцию на действия властей: приспособление – 65,5 процента; держаться от власти в стороне – 13,8 процента. (Социология власти, 2005. С. 34(47).)

В этом контексте уместно вновь вернуться к феномену неформального права. Характерные для теневого права преобладание частного, группового и корпоративного интереса над признанным публичным интересом, использование противоправных социальных норм как альтернативных способов решения вопросов, квазиправомерное поведение с использованием правовых институтов и, наконец, неправомерное поведение имеют деструктивный характер для правовой системы. Особенно острые «разрывы» правовых отношений возникают в условиях коррупциогенных действий как в рамках права, так и вне его. (Анализ коррупциогенности законодательства. Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта. Центр стратегических разработок. М., 2004.) В то же время теневое право порождает полезные социальные регуляторы, которые впоследствии признаются правом либо приобретают правовые формы.

Поэтому столь важно обеспечить реальный доступ к праву и повышать уровень правовых знаний граждан. Почему бы широко не использовать в качестве одной из должностных характеристик знание соответствующих норм и правил?

Общие выводы таковы. Нормативная система нуждается в мерах по поддержанию ее стабильности, в поиске обоснованного сочетания разных норм и предотвращения их деструктивного действия. Вероятно, правовой мониторинг может стать той средой, в которой может произойти «одушевление» норм. И тогда реальное общественное поведение будет более позитивно влиять на процесс создания правовых и иных социальных норм и на их использование.

## МОНИТОРИНГ ПРАВА: ОТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА – К ПРАВОПРИМЕНЕНИЮ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

*Любовь СЛИСКА,  
Первый заместитель  
Председателя Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации*

## ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА

**Н**Е ТАК ДАВНО Федеральное Собрание Российской Федерации отметило двенадцатую годовщину своей деятельности. Позволю себе, основываясь на собственном более чем шестилетнем опыте работы в должности Первого заместителя Председателя Государственной Думы, курирующего законодательный процесс, проанализировать некоторые итоги законодательской деятельности палаты за последний период.

Главное, что хотелось бы отметить, – наш парламент стал полностью профессиональным, организованным, способным к качественной работе, овладел техникой и принципами современной законодательной процедуры, что в полной мере подтверждается думской статистикой.

Сравним показатели двух последних созывов. За период с 1999 по 2003 год на заседаниях Государственной Думы было рассмотрено 2152 законопроекта, был принят 781 закон, 730 из них было подписано Президентом Российской Федерации. За период с 2003 по май 2006 года на заседаниях Государственной Думы было рассмотрено 1605 законопроектов, было принято 524 закона. 501 из них был подписан Президентом Российской Федерации. То есть если в третьем созыве Президентом России было подписано 93,5 процента законов, принятых Государствен-

ной Думой, то в четвертом созыве – уже 95,6 процента, что свидетельствует о повышении качества законодательной деятельности палаты.

В 2005 году в Государственную Думу всеми субъектами права законодательной инициативы было внесено 1259 законопроектов. Принято (одобрено) Государственной Думой 236 федеральных законов (4 закона принимались повторно после согласительных комиссий и специальной комиссии), из них федеральных конституционных законов – 7, федеральных законов по вопросам ратификации международных договоров – 40.

Важнейшим направлением деятельности Государственной Думы в 2005 году явилось формирование правового пространства, направленного на обеспечение административной, экономической, социальной реформ, защиту конституционных прав граждан, развитие институтов демократии, федеративных отношений, что соответствует установкам, содержащимся в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005 год.

В связи с этим приоритет в законодательном процессе был отдан законопроектам, вносимым Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Из 236 законов, принятых в 2005 году, 119 (50,42%)



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

внесены именно этими субъектами права законодательной инициативы.

В 2005 году принято 35 законов, проекты которых внесены Президентом Российской Федерации. Большинство из них направлено на регулирование правоотношений в сфере государственного строительства, дальнейшую интеграцию в мировое правовое пространство.

Наибольшее число законопроектов в 2005 году было внесено в Государственную Думу депутатами Государственной Думы – 553, или 43,92 процента от числа законопроектов, внесенных всеми субъектами права законодательной инициативы. 88 законопроектов, внесенных депутатами Государственной Думы в разные годы, стали в 2005 году федеральными законами (это 37,29 % от числа федеральных законов, принятых в 2005 году).

Действующее российское законодательство в целом не вполне отвечает требованию системности: не всегда согласованно действуют акты различного уровня – нормативные правовые акты Российской Федерации и акты бывшего СССР; возникают коллизии между законами Федерации и ее субъектов; действуют законы, регламентирующие незначительные вопросы, подлежащие регулированию подзаконными актами. Кроме того, недостаточна нацеленность на неуклонную реализацию законов, что снижает эффективность и авторитет законодательства в целом.

Субъекты права законодательной инициативы зачастую увлечены количественной стороной разработки законопроектов, оцениваемой как фактор эффективности законодательской деятельности.

Недостаточно внимания уделяется прогнозированию динамики развития российского права, определению приоритетных направлений на перспективу, соотношению отраслей законодательства, последовательности принятия законов с учетом потребностей граждан и государства, повышению эффективности правового воздействия на общественные отношения.

Не учитывается в должной мере и то обстоятельство, что наша законодательная система, являясь системой федеративного государства, содержит два уровня – федеральный и уровень субъектов Федерации. Попытки их изолированного развития нарушают

конституционное единство правовой системы страны, которое выражается в общих целях, принципах законодательства, строгой иерархии правовых актов, единстве механизмов предотвращения и устранения юридических противоречий.

Достаточно часто региональные законы вступают в противоречие с нормами федерального законодательства. Но и на федеральном уровне бывают случаи нарушения законодательных прав субъектов Федерации, чрезмерной регламентации деятельности в тех областях, где они могут самостоятельно осуществлять правовое регулирование, что особенно заметно применительно к регулированию отношений в сфере местного самоуправления, культуры, образования, здравоохранения.

Подобное положение является следствием недостаточной согласованности действий участников законодательного процесса, а также несовершенства планирования, отсутствия ясных стратегических ориентиров и участия в законодательном процессе большого количества субъектов, действующих разнонаправленно и без необходимой координации.

Конституция России не содержит указаний на то, по каким вопросам может осуществляться право законодательной инициативы. Следовательно, это может быть любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации либо к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Участие субъектов Федерации в принятии решений центральными органами государственной власти является одним из важнейших проявлений принципа федерализма, реализация которого способствует отражению интересов регионов и одновременно влияет на совершенствование и развитие федерального законодательства.

Этим обстоятельством и определяется необходимость совершенствования механизмов согласования законодательных усилий, детализации процедур выражения и учета интересов субъектов Российской Федерации. И здесь, как мне кажется, необходимо сделать ставку не столько на детальное разграничение полномочий, сколько на подробную, открытую, стабильную процедуру выработки решений по предметам совместного ведения.

Некоторые виды координации законодательной деятельности можно, на мой взгляд, осуществлять, не выходя за рамки действующего Регламента Государственной Думы. Например, более активное участие субъектов Федерации в обсуждении и подготовке заключений на проекты федеральных законов, находящихся на рассмотрении Государственной Думы, будет способствовать своевременному выявлению проблем, которые могут возникнуть при применении нового закона. Кроме того, региональные власти получают полную и своевременную информацию о содержании находящихся на рассмотрении Государственной Думы законопроектов, что поможет им избежать дублирования законодательных инициатив, направляемых в Государственную Думу.

Одной из форм координации могла бы стать реализация совместных законодательных инициатив несколькими субъектами Федерации. Этот вид координации, достаточно давно применяемый депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации, содействовал бы объединению усилий в законодательской деятельности, а также более полному и гармоничному отражению потребностей регионов в законодательном регулировании.

Совместная законодательная инициатива реализуется в этом случае по решению всех внесших ее субъектов Федерации, которые приобретают одинаковые права на законопроект и могут на равных условиях участвовать в его доработке на всех стадиях рассмотрения в Государственной Думе.

Одним из положительных примеров подобного рода согласования законодательных усилий как формы участия в законодательном процессе является поддержка законодательной инициативы, реализуемой иным субъектом Федерации. Решения о выражении поддержки направляются в Государственную Думу вместе с другими материалами, предусмотренными Регламентом Государственной Думы, и могут оказать серьезное влияние на итоги рассмотрения законопроекта палатой.

Особая сложность процедур согласования характерна для регулирования отношений, относящихся к предметам совместного ведения. Наряду с необходимостью более четкого раз-

граничения полномочий не меньшее значение в этом случае приобретает проблема более детальной регламентации процедур участия в разработке и рассмотрении подобных законопроектов в Государственной Думе.

Общие положения, регламентирующие участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе, содержатся в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которым предписывается согласовывать законопроекты по предметам совместного ведения с законодательными органами субъектов Федерации. К сожалению, отсутствие соответствующих процедур препятствует эффективному применению этой нормы закона.

Поскольку согласование позиций Федерации и ее субъектов при принятии федеральных законов часто имеет определяющее значение для их последующей реализации, нам следовало бы уделить больше внимания разработке соответствующих процедур, даже если это удлинит и в некоторой степени усложнит законодательный процесс.

Процессуально важным в связи с этим становится регулирование процедур представления в Государственную Думу заключений на законопроекты по предметам совместного ведения, направления в региональные законодательные органы уведомлений о получении Государственной Думой этих заключений, а главное – процедур их учета при рассмотрении законопроектов палатой.

Государственная Дума уделяет самое серьезное внимание совершенствованию собственных процедур. Но процедуры, в рамках которых осуществляют свою деятельность основные участники законодательного процесса (палаты Федерального Собрания и Правительство России), требуют не только совершенствования, но и унификации. Эта проблема, требующая координации усилий, до сих пор не решена.

Три года назад на совещании, проходившем в Государственной Думе, я высказала предложение о разработке закона о трех регламентах. К сожалению, доработка проекта федераль-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ного закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», принятого в первом чтении еще в октябре 1997 года, неоправданно затянулась.

Но если такой трудноразрешимой оказалась проблема разработки единого документа, регламентирующего участие палат Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации в законотворческом процессе, можно пойти по пути создания трехсторонней рабочей группы и провести работу по унификации регламентов Правительства и палат парламента, устранения противоречий и разночтений в части регулирования законодательных процедур. Это должно значительно улучшить координацию деятельности всех участников законодательного процесса.

В то же время необходимо признать, что даже существующие права, предоставляемые Регламентом Государственной Думы законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации, используются далеко не в полной мере. Более того, нередки случаи отказа от реализации процессуальных прав. Например, региональные законодательные органы достаточно часто направляют в Государственную Думу письма, предлагающие рассмотреть законопроект без своего участия или доверяющие его представление депутату Государственной Думы, что нельзя расценить иначе, как проявление безразличия к своей законодательной инициативе. Кроме того, предпочтение, оказанное депутату Государственной Думы, может свидетельствовать также в определенной степени о проявлении недоверия к представителю региона в Совете Федерации.

В любом случае роль членов Совета Федерации как координаторов и лоббистов (в хорошем смысле этого слова) в отношении законопроектов, внесенных субъектами Федерации, должна быть более значимой. Замечания, поступающие в Государственную Думу из регионов, о том, что они мало осведомлены о судьбе своих законодательных инициатив, нужно адресовать в первую очередь членам Совета Федерации, представляющим данные регионы.

Пока что не в полной мере свою задачу по обеспечению взаимодействия законодательных (представи-

тельных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации и содействию в продвижении проектов федеральных законов, вносимых в Государственную Думу, выполняет Совет законодателей, а ведь эти функции заявлены в положении о нем.

Главным инициатором законодательного процесса в большинстве стран мира является исполнительная власть. Это естественно, так как она управляет, имеет квалифицированный аппарат, владеет информацией, может произвести необходимые расчеты и поэтому предлагает законопроекты, которые ей в итоге и предстоит выполнять.

Законотворческая активность Правительства Российской Федерации в последние годы заметно возросла, что в значительной мере явилось следствием установившегося взаимопонимания и взаимодействия Правительства с палатами Федерального Собрания. Активизировалась деятельность Правительства и по отстаиванию своих позиций в Федеральном Собрании на всех стадиях законодательного процесса. Вместе с тем нельзя не отметить некоторую хаотичность этой деятельности, излишнее влияние ведомственных и корпоративных интересов, тогда как закон должен отражать прежде всего интересы общества в целом. Кроме того, правительственные законопроекты далеко не всегда проходят всестороннюю социально-экономическую экспертизу.

Парламент в силу специфики своего конституционного устройства зачастую инициирует законопроекты, отражающие его политическую структуру, что может категорически не устраивать Правительство. Это противоречие может быть снято не только благодаря возросшей политической однородности Государственной Думы, но и в силу большей законодательской активности Правительства, которое стало главным инициатором внесения законопроектов и целенаправленно проводит их через парламент.

В последние годы эффективность законодательной деятельности Государственной Думы значительно возросла, что явилось прежде всего следствием согласованных действий парламентского большинства. Но мы ставим задачу добиться радикального улучшения, сделать так, чтобы законода-

тельный процесс стал воплощением согласованной воли всех ветвей власти, единого представления о развитии национального права. На повестке дня стоит вопрос формулирования стратегии законодательной деятельности, определяющей, каким образом должно развиваться российское законодательство, а также задача реализации этой стратегии в перспективных и текущих планах основных субъектов законотворчества.

Планирование – это возможность реализации комплексного подхода к законодательному регулированию через определение приоритетных направлений, рациональное распределение усилий при разработке законопроектов, согласование их между собой, совершенствование организации работы по подготовке законопроектов, повышение эффективности научных исследований и сосредоточение их на главных направлениях. Только реализация всего комплекса перечисленных мер может способствовать совершенствованию российского законодательства.

Пока же законотворческая активность значительного количества субъектов права законодательной инициативы (всего их – 723) обусловила появление большого массива законодательных инициатив. Государственная Дума переполнена законопроектами, содержащими различные подходы к решению одних и тех же проблем, альтернативными или противоречащими друг другу, зачастую конъюнктурными или отражающими ведомственные интересы. До сих пор не решена проблема наличия внесистемных актов, законопроектов без соответствующего предмета законодательного регулирования.

Наша задача – сделать так, чтобы программа законопроектной работы была нацелена на решение крупных проблем, стоящих перед страной, а не была простым перечнем законопроектов. Приоритеты должны определяться всеми основными участниками законодательного процесса: Президентом, Федеральным Собранием, Правительством, законодательными органами субъектов Федерации. Но при этом центральное место должно быть все-таки отведено законопроектам, представляемым Президентом и Правительством.

Планирование законотворческого процесса достаточно четко отлажено

на уровне составления примерной программы законопроектной работы на очередную сессию. Проводится трудоемкая работа по ее выработке с учетом пожеланий всех без исключения субъектов права законодательной инициативы. Определяющую роль в формировании программы, в том числе и приоритетной ее части, играют комитеты Государственной Думы. Некоторое влияние на программу оказывает Правительство, которое тоже ежегодно принимает план законопроектных работ, но, как правило, это перечень ведомственных инициатив, собранных под видом программы Правительства.

К сожалению, подобная схема далеко не полностью решает проблему концентрации усилий всех ветвей власти на ключевых законодательных приоритетах. Для решения этой проблемы необходима синхронизация действий всех субъектов права законодательной инициативы при формировании годовой программы законопроектной деятельности в масштабах всего государства. Может быть, стоит в связи с этим рассмотреть вопрос о разработке и принятии федерального закона о государственной программе законопроектных работ на год, который вносило бы Правительство с учетом стратегических задач, определяемых Президентом России.

Для постоянного и систематического анализа действия законов необходимо использовать все возможности: обобщение судебной и арбитражной практики, парламентские слушания, парламентские и депутатские запросы, возможности Счетной палаты, прокуратуры, института Уполномоченного по правам человека. Важно выстроить систему, позволяющую осуществлять регулярный анализ всех факторов (временных и постоянных, положительных и негативных), влияющих на развитие российского законодательства, определить степень их воздействия на законодательный процесс. Недостаточный учет потребностей законодательного регулирования приводит к тому, что часть законов рождается стихийно, а программы реформ не всегда сопровождаются законодательными актами.

Для этого необходимо обеспечить задолго до принятия законопроекта его аналитическое сопровождение, объективный и точный анализ преимуществ, которые ожидаются вследствие



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

его применения во всех сферах (административной, юридической, социальной, экономической). Только таким образом можно убедиться в том, что предусмотренные меры отвечают поставленным задачам, а элементы отрицательного воздействия по сравнению с полученными преимуществами незначительны.

Довольно часто субъект права законодательной инициативы сам не располагает достаточными знаниями для того, чтобы без предварительных консультаций, без экспертизы, проведенной соответствующими специалистами, создавать качественный нормативный правовой акт. В некоторых случаях субъект права, располагая теоретическими знаниями, не обладает необходимым опытом для того, чтобы исключить возможность неблагоприятных последствий введения закона в действие.

По наиболее важным для общества вопросам необходимо во всех случаях заранее выяснять мнение основных заинтересованных сторон, исследовать международный опыт, существующий в этой области, возможные альтернативные решения. Консультации с возможно более широким кругом участников правоотношений позволяют оценить, насколько законопроект приемлем для граждан и юридических лиц. Это создает возможность выражения частных интересов, заявляя позиции, которые могут быть приняты во внимание при доработке законопроекта. Кроме того, консультации с правоприменителями будут способствовать оценке практических условий его воздействия на общественные отношения.

Планирование законодательного процесса должно гармонично сочетаться с участием общественности в подготовке и обсуждении проектов законов. Участие институтов и структур гражданского общества позволяет представить весь спектр социальных интересов и ожиданий на стадии разработки норм права, шире включать различные слои общества в процесс реализации закона. В противном случае неизбежно последуют отторжение и неисполнение закона, рост правонарушений. Чрезвычайно полезны публичные обсуждения проектов законов в профессиональных объединениях, в прессе, на парламентских слушаниях. Общество надо готовить к принятию решений на государственном уровне.

В законотворческой работе необходимо учитывать и то, что граждане или организованные группы граждан перестали довольствоваться делегированием органам государственной власти права принимать законы. Они желают сами участвовать в процессе законотворчества, иметь возможность оказывать непосредственное влияние на выработку решений государственными органами. Значительно увеличился интерес к правовым знаниям, за последние годы существенно повысился и уровень правовой подготовки. Активность структур гражданского общества особенно возросла в отраслях права, относящихся к защите окружающей среды, здравоохранению, защите прав потребителей и т. д.

Важно то, что практика привлечения общественности к разработке нормативных правовых актов устраняет саму основу конфликтов по поводу принимаемых законов, поскольку позволяет заранее принять меры к тому, чтобы они были обществом поняты и восприняты, а также максимально учесть все возможные возражения.

Общественные структуры в данном случае не подменяют государственные органы, они призваны содействовать координации законотворческого процесса, взаимосвязи законодательства с конкретными общественными и экономическими потребностями, оказывать сдерживающее влияние на ведомственные интересы.

В заключение хотелось бы еще раз подчеркнуть, что повышение эффективности законотворческой деятельности невозможно без совершенствования взаимодействия всех основных участников законотворческого процесса: Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации, законодательных органов субъектов Федерации.

Основой этой координации должна стать единая стратегия законотворчества, определяемая Президентом России и реализуемая Федеральным Собранием и Правительством, а также постоянное согласование действий всех участников законотворческого процесса на основе эффективно организованного мониторинга правоприменительной практики, осуществления постоянных связей законодателя, правоприменителя и институтов гражданского общества.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

*Герман ГРЕФ,  
Министр экономического развития и торговли  
Российской Федерации*

## О РЕЗУЛЬТАТАХ МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

**К**ЛЮЧЕВЫМ условием повышения конкурентоспособности России, достижения стратегических целей Российской Федерации, усиления ее политической и экономической роли в мировом сообществе является обеспечение неуклонного экономического роста.

Современный этап развития мировой экономики характеризуется растущим уровнем глобализации. Участие в этом процессе является настоятельной необходимостью для стран, претендующих на ведущие роли в мире. Россия не только внимательно следит за процессами социально-экономических и правовых изменений в мире, но и является их активным и заинтересованным участником. В этом контексте очень важно внедрение международно признанных принципов корпоративного управления как общемировых правил ведения бизнеса.

Не секрет, что одним из основных приоритетов государственной политики является обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста. Об этом много говорится в последнее время. При этом для реальных достижений в данной области стимулирование предпринимательской активности во всех ее формах и устранение необоснованных барьеров для

осуществления предпринимательской деятельности являются ключевым условием нормального функционирования экономики. Опорой экономического роста является корпоративный сектор. Для того, чтобы российские компании могли достойно ответить на вызовы современности, необходима развитая и эффективная система корпоративного управления и корпоративного законодательства.

Действующее российское процессуальное законодательство позволяет недобросовестным участникам оборота формально законными средствами выполнять корпоративные захваты, отрицательно влияющие как на осуществление своих прав и законных интересов внутренними инвесторами, так и на стабильность оборота в целом, что в конечном счете представляет угрозу национальной безопасности.

Минэкономразвития России подготовило Концепцию развития корпоративного законодательства на период до 2008 года. Целью концепции является создание современной, комплексной и эффективной системы корпоративного управления и корпоративного законодательства для достижения высоких и устойчивых темпов экономического роста.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Основными принципами корпоративного управления, реализуемыми в корпоративном законодательстве, должны стать:

- справедливость;
- ответственность;
- прозрачность;
- подотчетность.

Осуществление социально-экономических реформ, переход к рыночным отношениям требовали серьезно обновления российского законодательства, регулирующего отношения в сфере экономики, приближения его к международным стандартам.

За последние несколько лет в Российской Федерации проделана значительная работа по совершенствованию законодательства в социально-экономической сфере. С 1999 по 2005 год принят ряд основополагающих законов, необходимых для регулирования рыночных отношений. Среди них: Земельный кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации». Для повышения роли и значения судебной защиты прав и свобод граждан в 2001 году была утверждена федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы.

В настоящее время разработаны Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) и план действий Правительства Российской Федерации по ее реализации в 2006 году. Также Правительством Российской Федерации проводится работа по реализации приоритетных национальных проектов в сфере здравоохранения, образования, обеспечения жильем населения и развития агропромышленного комплекса; разрабатывается проект плана подготовки первоочередных нормативных актов по реализации приоритетных национальных проектов, решения по которым необходимо принять в первом квартале 2006 года. Для реализации поставленных задач в этих отраслях в самое ближайшее время предусматривается разработка проектов федеральных законов и ряда нормативных правовых актов.

В то же время анализ правоприменительной (в том числе судебной)

практики показывает, что, например, отдельные нормы Лесного кодекса Российской Федерации 1997 года недостаточно эффективны, они не соответствуют друг другу. В связи с этим Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовлен и в декабре 2004 года внесен в Правительство Российской Федерации проект новой редакции Лесного кодекса. Закон был принят Государственной Думой 31 декабря 2005 года.

Разработка и принятие нового Лесного кодекса вызваны необходимостью оперативного отражения в лесном законодательстве произошедших в последние годы изменений социально-экономической ситуации в стране. Необходимо обеспечить согласованное и эффективное государственное управление в области использования, охраны и воспроизводства лесов, создать благоприятный климат для осуществления рационального использования лесных ресурсов в условиях наметившегося экономического роста. При этом Лесной кодекс исходит из бережного отношения к тем нормам действующего лесного законодательства, которые показали свою достаточную эффективность на практике.

Новая редакция Лесного кодекса должна обеспечить достижение следующих целей:

- 1) экологической – обеспечение устойчивого состояния лесного фонда, улучшение качественных характеристик лесов для выполнения лесами экологических функций;
- 2) экономической – создание условий для развития цивилизованного бизнеса в лесном секторе экономики через вовлечение земель лесного фонда в гражданский оборот, повышение эффективности государственного управления в области использования, охраны и воспроизводства лесов и формирования устойчивой лесосырьевой базы;
- 3) социальной – обеспечение сохранности и восстановления рекреационного потенциала лесов.

Анализ Водного кодекса Российской Федерации, введенного в действие в 1995 году, показал, что данным нормативным правовым актом не в полной мере урегулированы водные отношения и недостаточно развиты основные нормы Конституции Российской Федерации, основные положения

Гражданского кодекса Российской Федерации, а также принципиальные положения международного водного законодательства. За период, прошедший со времени его принятия, правоприменительная практика выявила потребность в усовершенствовании некоторых положений водного законодательства, а также необходимость приведения отдельных норм в соответствии с изменившимся законодательством Российской Федерации.

В целях совершенствования правового регулирования использования, восстановления и охраны водных объектов Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект новой редакции Водного кодекса. Закон принят Государственной Думой 31 декабря 2005 года.

Основным принципом экономического регулирования использования и охраны водных объектов является платность водопользования, стимулирующая рациональное использование и охрану водных ресурсов. В соответствии с этим плата по договору водопользования (за право пользования водными объектами) как неналоговый доход зачисляется в бюджетную систему Российской Федерации.

За время действия Закона Российской Федерации «О недрах» (1992 г.) в него внесли многочисленные изменения и дополнения, в связи с чем в значительной мере видоизменились структура и концепция закона.

Основными недостатками действующего Закона Российской Федерации «О недрах» являются: ориентация закона преимущественно на административное право; отсутствие норм, позволяющих внедрять договорные отношения в систему недропользования; недостаточное правовое регулирование вопросов рационального использования и охраны недр, охраны окружающей среды при пользовании участками недр.

В целях совершенствования законодательства о недрах МПР России с участием Минэкономразвития России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации законопроект «О недрах», содержащий основные положения действующего законода-

тельства России о недрах. Проект упреждает, развивает и совершенствует их. Данный федеральный закон был принят Государственной Думой и подписан Президентом Российской Федерации 15 апреля 2006 года. Он вступает в силу с 1 января 2007 года.

В 2001 году принят Земельный кодекс Российской Федерации, создавший правовые основы функционирования земельного рынка. 17 апреля 2006 года в него были внесены изменения, касающиеся порядка распоряжения земельными участками и разграничения государственной собственности на землю, вступающие в силу с 1 июля 2006 года.

Минэкономразвития России при изучении состояния правового пространства руководствуется не только рассмотрением нормативного правового массива, но и пониманием обусловленности современного состояния правовой системы, особенностями исторического развития, а также прогнозированием перспектив развития государства и общества. В связи с этим проект плана действий Правительства Российской Федерации по реализации Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы) в целом отвечает этим задачам и предусматривает в 2006 году разработку 41 проекта федеральных законов, по которым Минэкономразвития России является головным исполнителем.

Законопроекты, обозначенные в данной программе, направлены на решение задач по многим законодательным не урегулированным проблемам (в области повышения регулирования экономических процессов, формирования пенсионного законодательства, в бюджетно-финансовой сфере и др.); в их разработке министерство примет непосредственное участие.

Мониторинг законопроектной деятельности – важнейшая часть работы министерства по влиянию на законотворческий процесс. Для этих целей в Минэкономразвития России создана система мониторинга. Решены прежде всего организационные вопросы:

– в Департаменте правового обеспечения для этих целей функционирует отдел контрольно-аналитической работы и обеспечения связей с Федеральным Собранием;



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

– приказом по министерству в департаментах, федеральной службе и федеральных агентствах, подведомственных Минэкономразвития России, назначены ответственные лица из числа заместителей директоров за организацию законопроектной деятельности, на которых возложена обязанность соблюдения Регламента Правительства Российской Федерации при разработке законопроектов, соблюдения установленных сроков разработки проектов федеральных законов, своевременного представления сведений о ходе разработки законопроектов в Департамент правового обеспечения.

В целях гармонизации правового пространства в текущем году Минэкономразвития России осуществляет мониторинг 1250 законопроектов, среди которых:

– по 60 министерство является главным разработчиком;

– по 90 министерство является главным по составлению заключений и официальных отзывов Правительства Российской Федерации и по защите позиций Правительства Российской Федерации в палатах Федерального Собрания;

– по 1100 министерство является соисполнителем в разработке законопроектов или в составлении заключений и официальных отзывов Правительства Российской Федерации.

Из общего количества разрабатываемых нашим ведомством законопроектов 15 готовятся по плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 год. Устанавливающие новое правовое регулирование законопроекты данного плана направлены, например:

– на решение острых социально-экономических проблем в стране в целом;

– на развитие наукоемких производств, выпуск продукции, конкурентоспособной как на внутреннем, так и на мировых рынках.

Для создания благоприятных условий для инвестиционной активности отечественного и иностранного бизнеса разработан и принят Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

На совершенствование нормативной правовой базы земельной реформы, создание рынка недвижимости, решение вопросов регистрации, эко-

номической оценки и налогообложения недвижимого имущества направлен законопроект «О формировании, государственном кадастровом учете и государственной кадастровой оценке недвижимости».

В целях обеспечения качества мониторинга, участия в нем большого количества сотрудников министерства Департамент правового обеспечения регулярно направляет аналитические записки и другую информацию о ходе законотворческого процесса в палатах Федерального Собрания всем руководителям министерства. Также департамент составляет и рассылает по структурным подразделениям министерства ежесемесные и сессионные графики рассмотрения законопроектов в палатах Федерального Собрания за прошедшую неделю, в весеннюю и осеннюю сессии. Проводится разносторонняя методическая работа по организации законопроектной деятельности.

Мониторинг законопроектов осуществляется в тесной связи с комитетами Государственной Думы и Совета Федерации. Проведено закрепление сотрудников министерства за комитетами Государственной Думы и Совета Федерации, за сопровождением отдельных законопроектов.

Мониторинг ведется с учетом опыта законопроектной деятельности зарубежных стран. В этих целях через торгпредства Российской Федерации Департаментом правового обеспечения запрашиваются соответствующие материалы. Получаемая информация изучается и направляется в департаменты министерства для использования при разработке соответствующих законопроектов по аналогичной тематике.

Подытоживая вышесказанное, отмечаю, что это далеко не весь перечень работ, проводимых Минэкономразвития России в области гармонизации законодательства и совершенствования правоприменительной практики. Мы продолжаем работу по приведению российской законодательной базы в порядок.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Юрий ЧАЙКА,  
Министр юстиции Российской Федерации

## РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОЗДАНИИ СИСТЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

**М**ИНИСТЕРСТВО юстиции Российской Федерации является основным юридическим ведомством в системе органов исполнительной власти. В соответствии с актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минюст России уже не один год осуществляет работу, направленную на совершенствование законодательства, обеспечение его единства и согласованности.

Можно выделить три основных направления данной работы: мониторинг законности ведомственных нормативных актов, мониторинг актов субъектов Российской Федерации, координация деятельности федеральных органов исполнительной власти в законопроектной сфере.

Обеспечение единства правового пространства непосредственно связано с реализацией Минюстом России функции контроля за ведомственным нормотворчеством. Минюст России является единственным федеральным

органом исполнительной власти, правомочным осуществлять подобный контроль. Основная задача и цель контроля – исключение принятия федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, которые противоречили бы Конституции Российской Федерации, законодательству России в целом.

Министерством юстиции Российской Федерации на протяжении 14 лет осуществляется государственная регистрация нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Институт государственной регистрации был создан в связи с тем, что министерства и ведомства регламентировали практически любые вопросы в регулируемой ими сфере, подменяя ведомственными предписаниями не только нормы, которые должны устанавливаться Президентом Российской Федерации, Правительством Россий-



**МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

ской Федерации, но в некоторых случаях и законы. Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

В рамках этой деятельности Минюст России проводит юридическую экспертизу ведомственных актов и ведет государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. От эффективности этой работы зависят не только защита прав и свобод граждан, но и устранение незаконных барьеров в предпринимательстве, вопросы совершенствования законодательства.

На 1 мая 2006 года Минюстом России всего зарегистрировано 7774 нормативных правовых акта из представленных на государственную регистрацию 13 579 документов.

За четыре месяца 2006 года зарегистрировано 348 нормативных правовых актов, отказано в государственной регистрации 32 актов, признано не нуждающимися в государственной регистрации 35 актов, возвращено без государственной регистрации 12 актов, отозвано 8 актов.

Количество зарегистрированных актов по сравнению с аналогичным периодом 2005 года возросло на 22 процента (было 285 актов). При этом количество отказов в государственной регистрации сократилось на 53 процента (было 49 актов).

В государственной регистрации актов отказывается по причине превышения пределов предоставленной компетенции, искажения смысла и содержания законодательных предписаний, установления условий гражданско-правовых договоров, использования терминов и определений, не предусмотренных или противоречащих федеральному законодательству.

Важность и значение государственной регистрации заключаются не только в контроле за законностью ведомственного нормотворчества. Факт государственной регистрации является необходимым условием для вступления ведомственных правовых актов в силу,

а отсутствие таковой – достаточным основанием для Верховного Суда Российской Федерации, чтобы признать не прошедший государственную регистрацию акт действующим.

Кроме того, Минюст России осуществляет систематический контроль за ведомственным нормотворчеством путем проведения в федеральных органах исполнительной власти проверок работы по отбору и направлению нормативных правовых актов на государственную регистрацию в Минюст России. В случае выявления гражданами служащими Минюста России нормативных актов, содержащих правовые нормы, они запрашиваются у ведомств на государственную регистрацию.

Однако в настоящее время подчас складывается недопустимая ситуация, когда отдельные федеральные органы исполнительной власти, несмотря на неоднократные обращения Минюста России, длительное время не отменяют акты, признанные решениями Верховного Суда Российской Федерации недействующими. Такие действия не только грубо нарушают нормы процессуального законодательства, но и граничат с открытым произволом в отношении конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В ряде случаев министерства и ведомства систематически нарушают установленный порядок подготовки и регистрации ведомственных актов – не представляют акты на регистрацию, не отменяют акты, по которым было отказано в регистрации, направляют на исполнение нормативные акты, не прошедшие регистрацию и не опубликованные в установленном порядке.

В целях принятия дополнительных мер, направленных на формирование более совершенного механизма контроля за ведомственными актами, Минюстом России были подготовлены изменения в Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313. Данные изменения были внесены указами Президента Российской Федерации от 16 марта 2006 года № 211 и от 2 мая 2006 года № 451.

В качестве полномочия Минюста России закреплено ведение в установленном им порядке государственного

реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Кроме того, Минюсту России предоставлено право направлять в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, федеральным органам исполнительной власти и иным органам представление об отмене или изменении принятых ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, а в случае выявления несоответствия действующего нормативного правового акта либо акта, содержащего правовые нормы и не прошедшего государственную регистрацию, Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации – представлять в Правительство Российской Федерации предложение об отмене или о приостановлении действия такого акта вместе с обоснованием и проектом соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации.

В целях реализации данных прав Минюстом России подготовлен и направлен в Правительство Российской Федерации проект постановления «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации по вопросам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

Укреплению единства правового пространства безусловно способствует осуществляемый Минюстом России мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации. В этих целях министерством ведется федеральный реестр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В федеральный реестр включаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших органов исполнительной влас-

ти субъектов Российской Федерации), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

По состоянию на апрель 2006 года в федеральном реестре содержится более 245 тысяч нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Кроме текстов актов в реестр включена информация о самих нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации: сведения об источниках их официального опубликования, экспертные заключения Минюста России на правовые акты, информация о мерах прокурорского реагирования, решения судов по делам об оспаривании правовых актов и другая информация.

К федеральному реестру обеспечен свободный доступ в сети Интернет, что позволяет предоставить гражданам в любой точке России доступ к законодательству любого субъекта Федерации.

Ведение федерального регистра является также эффективным механизмом выявления незаконных актов субъектов Российской Федерации и их приведения в соответствие с федеральным законодательством. Органы юстиции провели юридическую экспертизу более 250 тысяч региональных актов. В результате совместной с органами власти субъектов Российской Федерации работы приведено в соответствие с федеральным законодательством более 18 тысяч изданных ими нормативных правовых актов. Это позволило снизить количество действующих нормативных актов, противоречащих федеральному законодательству, с 33 процентов в 1999 году до 1 процента в 2005 году от общего количества принятых актов.

Это более чем наглядно свидетельствует об эффективности мониторинга нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проводимого министерством.

Однако федеральный реестр охва-



**МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

тывает лишь часть всей системы нормативных правовых актов в Российской Федерации. В целях совершенствования учета и систематизации законодательства Российской Федерации, проведения его мониторинга необходимо создание единого электронного банка нормативных правовых актов Российской Федерации, который бы объединил акты федерального законодательства, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

В настоящее время одним из актуальных вопросов является осуществление мониторинга нормативных актов, принятых органами местного самоуправления. Работа в данном направлении еще только начинается. Ее важность и актуальность для всех очевидны, поскольку органы местного самоуправления решают такие непосредственно связанные с реальной жизнью людей и их повседневными потребностями вопросы, как: содержание и использование муниципального жилищного фонда, за счет которого в подавляющем большинстве случаев обеспечивается право граждан на жилище; организация и создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания, транспортного и бытового обслуживания и другие.

Федеральными законами от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» с 1 сентября 2005 года на Минюст России и его территориальные органы возложены полномочия по организации государственной регистрации уставов муниципальных образований и ведению государственного реестра уставов муниципальных образований.

К 5 апреля 2006 года территориальными органами Минюста России зарегистрировано 23,9 тысячи уставов муниципальных образований. В государственный реестр внесено 16 031 устав муниципальных образований.

При государственной регистрации осуществляются проверка уставов муниципальных образований, муници-

пальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в эти уставы на соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, проверка соблюдения установленного федерального законом порядка их принятия. Им присваивается номер государственной регистрации и выдается свидетельство о государственной регистрации.

В случае выявления в них противоречий Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, а также в случае нарушения порядка их принятия органом юстиции отказывает в их государственной регистрации. При этом отказ в государственной регистрации, а также нарушение срока государственной регистрации могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в суде.

В государственный реестр уставов муниципальных образований органами юстиции включаются текст и реквизиты уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в эти уставы (принявший орган, дата принятия устава, его номер и заголовок), номер их государственной регистрации, сведения об источнике и дате их официального опубликования (обнародования).

Однако иные нормативные правовые акты органов местного самоуправления остаются вне поля зрения Министерства юстиции Российской Федерации.

Требующей решения проблемой является формирование механизма контроля за законностью актов муниципальных образований, затрагивающих права и свободы граждан и остающихся пока вне поля зрения органов юстиции. В связи с этим Минюстом России был разработан проект федерального закона по вопросу создания регистра нормативных актов органов местного самоуправления, который будет внесен на рассмотрение в Государственную Думу в 2006 году.

В указанном проекте предполагается урегулировать полномочия органов местного самоуправления, орга-

нов государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по формированию и использованию единого информационного банка данных правовых актов органов местного самоуправления, а также их юридической обработки и регистрации.

Создание и ведение единого информационного банка данных правовых актов органов местного самоуправления и реестра уставов муниципальных образований позволит иметь актуальную информацию о состоянии муниципального нормотворчества и осуществлять контроль за данными актами. При этом мониторинг нормативных актов органов местного самоуправления, безусловно, должен будет проводиться в тесном взаимодействии и на единой основе с мониторингом актов субъектов Российской Федерации. В частности, предусматривается, что единый информационный банк данных правовых актов органов местного самоуправления будет интегрирован с региональным и федеральным законодательствами.

Целям повышения системности и эффективности российского законодательства служит участие Минюста России в законопроектной деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Это многоплановая работа. Можно выделить такие основные ее направления, оказывающие существенное влияние на развитие федерального законодательства, как формирование проектов планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации; правовая экспертиза как самих законопроектов, так и предложений об их разработке; подготовка проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации на законопроекты иных субъектов права законодательной инициативы.

Формированию проектов планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации Минюст России придает особое значение в организации законопроектной деятельности. Особенно это значимо сегодня, когда появляется возможность от оперативного законодательного реагирования на потребности обще-

ственного развития перейти к формированию продуманной организации законотворческого процесса.

Весьма важно на этой стадии активное взаимодействие с палатами Федерального Собрания, их участие в планировании законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Считаю, что стройная система планирования позволит свести к минимуму дублирование законопроектов, предотвратит стихийность законотворческого процесса.

Планы законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации готовятся на основе предложений федеральных органов исполнительной власти. Ориентиром в этой работе должна служить концепция развития российского законодательства. Речь идет о государственной концепции развития законодательства, которая отражала бы общую перспективу развития основных направлений законотворческой деятельности, опиралась на плановые программные документы Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и основывалась на анализе нормотворческой деятельности за предшествующий период. Пока такой концепции нет.

Вместе с тем имеется большой опыт Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по разработке на научной основе концепций по отраслям права и общего направления развития законодательства. Полагаю, что совместными усилиями представителей различных субъектов права законодательной инициативы необходимо разработать государственную концепцию, которая носила бы обязательный характер исполнения. Это даст положительный результат для развития законодательства в целом.

В настоящее время для федеральных органов исполнительной власти правительственными актами предусмотрена такая процедура, как разработка концепции законопроекта и проекта технического задания, предшествующая собственно работе над законопроектом. На этой стадии происходит основная работа по анализу действующего законодательства, по обоснованию



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

необходимости дополнительного правового регулирования в данной области. Очень важный этап – прогнозирование последствий.

Министерство юстиции Российской Федерации совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации проводит правовую экспертизу концепций и техзаданий, определяя таким образом целесообразность разработки законопроектов, соответствие их актуальным задачам общества и государства.

Прогнозированию юридических, экономических и социальных последствий принятия каждого закона должно уделяться особое внимание как разработчиками законопроектов, так и экспертами.

Таким образом, можно сказать, что Минюст России осуществляет деятельность, направленную на гармонизацию законодательства, уже на стадии законопроектных инициатив федеральных органов исполнительной власти.

Наиболее важное направление этой деятельности – экспертные заключения на законопроекты, причем не только с точки зрения соответствия их действующему законодательству и качества их подготовки, но и с точки зрения проработки вопроса реализации содержащихся в них правовых предписаний, а также последствий их применения.

На правительственном уровне разработан и действует механизм исполнения законов, причем внесенных не только Правительством Российской Федерации, но и иными субъектами законодательной инициативы. Речь идет о постановлении Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 803 «О совершенствовании организации исполнения федеральных законов», которым одновременно с законопроектом предусмотрена разработка перечня нормативных актов с изложением предполагаемых норм, направленных на его реализацию. Этим постановлением установлено, что срок вступления закона в силу должен соотноситься с временем принятия подзаконных актов, реализующих его.

Указанные перечни охватываются также правовым заключением Мин-

юста России, который таким образом может осуществлять контроль на начальной стадии реализации федеральных законов.

Федеральными органами исполнительной власти, ответственными за исполнение конкретного закона, осуществляются мероприятия по организации исполнения федеральных законов: разрабатываются при необходимости акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, издаются ведомственные акты, проводятся совещания, организуются семинары для сотрудников и т. п.

При этом наряду с организационными мероприятиями необходимо уделять более пристальное внимание оценке результатов эффективности действия законов. Важно определить, достаточно ли принимаемых мер для полной реализации положений принятых законов, своевременны ли эти меры, достигаются ли тем самым цели правового регулирования и т. п. Иными словами, необходимы мониторинг реализации принимаемых законов и методическое обеспечение этой деятельности.

В целом же представляется целесообразным на уровне федеральных органов исполнительной власти во главе с Минюстом России создать систему мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Полагаем, что создание эффективной системы мониторинга законодательства Российской Федерации с последующим докладом Президенту Российской Федерации явится одним из инструментов, обеспечивающих качество и своевременность принятия законов.

Президентом Российской Федерации подержана инициатива Министерства юстиции Российской Федерации о разработке проекта указа Президента Российской Федерации «О системе мониторинга российского законодательства», устанавливающего цели организации систематической деятельности по оценке, анализу состояния, практики реализации и тенденций развития законодательства на федеральном (включая ведомственное нормотворчество), региональном и муниципальном уровнях.

Предложения по формированию единой системы мониторинга законодательства поступили от ведущих юристов из различных государственных органов, научных и иных организаций.

Для организации системы мониторинга необходимо создать вертикаль из самостоятельных подразделений на каждой ступени органов (в министерствах, службах и агентствах), наделенных функцией по осуществлению мониторинга. Такими подразделениями могут стать отделы анализа реализации и практики применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере.

Указанная функция может позволить органам исполнительной власти в рамках своей собственной структуры на постоянной, системной основе совершенствовать деятельность по своему отраслевому нормотворчеству, своевременно и оперативно реагируя на ненадлежащее качество изданного акта и изменение общественных отношений.

В Минюсте России создан отдел мониторинга законодательства, основными функциями которого являются: участие в разработке общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности министерства; прогнозирование направлений и тенденций развития законодательства; мониторинг реализации федеральных законов в сфере деятельности министерства. Планируется, что в дальнейшем отдел будет также обобщать и анализировать информацию, представляемую иными федеральными органами исполнительной власти по результатам проведенного ими мониторинга в установленных сферах деятельности.

Для этой деятельности большое значение имеет участие подведомственных федеральных служб и агентств, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, поскольку они непосредственно занимаются правоприменительной практикой, сталкиваются с проблемами, недостатками, существующими в законодательстве, выявляя пробелы в нем. Анализируя имеющуюся у них информацию, выступают с инициативой по совершенствованию действующего законодательства.

Подобный опыт в Минюсте России есть. Регламентом законопроектной деятельности министерства предусмотрено участие территориальных органов в совершенствовании федерального законодательства, и, что не менее важно, проработан механизм учета этих предложений структурными подразделениями министерства в их законопроектной деятельности.

Кроме того, готовятся материалы для создания при Минюсте России Центра законопроектной деятельности. Данный центр будет проводить научные исследования по проблемам развития законодательства и законопроектной деятельности, прогнозировать направления и тенденции развития российского законодательства, готовить предложения, аналитические и информационные обзоры по этим вопросам, осуществлять иную деятельность в законопроектной сфере.

На решение этих задач ориентируется также деятельность Научно-экспертного совета по законопроектной деятельности при Министерстве юстиции Российской Федерации. Прорабатываются вопросы организационного и методического обеспечения его деятельности.

Способствовать системности и эффективности российского законодательства должно принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», проект которого разрабатывается по инициативе Минюста России межведомственной рабочей группой. В ее состав вошли представители органов государственной власти, научных и иных организаций.

Накопленный Минюстом России положительный опыт работы, направленной на повышение системности и согласованности законодательства, а также реализация вышеуказанных инициатив будут способствовать единству российского законодательства, позволят целенаправленно его формировать и совершенствовать, обеспечат защиту прав и свобод граждан Российской Федерации.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

**Александр ЧЕКАЛИН,**  
первый заместитель Министра внутренних дел  
Российской Федерации

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ВНУТРЕННИХ ВОЙСК МВД РОССИИ

**С**РЕДИ основных направлений правового обеспечения деятельности МВД России в настоящее время можно отметить участие в совершенствовании нормативного правового обеспечения борьбы с терроризмом и иными проявлениями экстремизма, предупреждении и пресечении незаконной миграции, устранении недостатков уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательства, противодействии торговле людьми во всех ее проявлениях.

В качестве конкретных задач по совершенствованию правового обеспечения деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России можно выделить следующие.

### В области совершенствования уголовно-процессуального законодательства

Вызывает определенные трудности реализация положения пункта 1 части

второй статьи 75 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ), устанавливающего, что к недопустимым доказательствам относятся показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по делу в отсутствие защитника, включая случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде.

Данная норма в определенной степени вступает в противоречие с положениями статьи 52 УПК РФ, которая предусматривает возможность отказа указанных лиц от услуг адвоката. Таким образом, пункт 1 части второй статьи 75 УПК РФ необоснованно сужает круг законных доказательств, что, в свою очередь, ведет к ослаблению конституционных гарантий для лиц, пострадавших от преступных посягательств.

Существенной для органов внутренних дел стала проблема, связанная с невозможностью избрания меры пресечения в виде заключения под

стражу к лицам, не явившимся в суд для рассмотрения соответствующего ходатайства следователя, санкционированного прокурором (часть пятая статьи 108 УПК РФ).

В соответствии с требованиями части четвертой статьи 108 УПК РФ постановление о возбуждении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу подлежит рассмотрению единолично судьей районного суда или военного суда соответствующего уровня с обязательным участием обвиняемого по месту производства предварительного расследования либо по месту его задержания.

Из содержания рассматриваемой нормы, а также части пятой статьи 108 УПК РФ следует, что вопросы, связанные с избранием меры пресечения в виде заключения под стражу, не могут быть разрешены судьей ввиду неявки обвиняемого на судебное заседание даже без уважительной причины, за исключением случая объявления его в международный розыск.

Необходимо иметь в виду, что согласно части третьей статьи 108 УПК РФ, после задержания подозреваемого или обвиняемого на основании статей 91 и 92 УПК РФ в течение 40 часов должен быть решен вопрос об избрании меры пресечения. Речь идет именно о 40, а не о 48 часах, поскольку постановление дознавателя или следователя о возбуждении перед судом ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и соответствующие материалы должны быть представлены в суд не позднее чем за 8 часов до истечения срока задержания лица (часть третья статьи 108 УПК РФ).

За указанный выше срок зачастую не представляется возможным представить в суд по месту задержания обвиняемого или подозреваемого не только постановление о возбуждении перед судом ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, санкционированное прокурором, а также подготовить другие материалы, необходимые для принятия судом решения (о судимости задержанного, данные о его личности, характеристики).

Изложенные требования уголовно-процессуального закона Российской Федерации в определенной степени оказывают негативное влияние на деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по раскрытию

преступлений и, как следствие, ограничивают право потерпевших от преступления на доступ к правосудию (статьи 46 и 52 Конституции Российской Федерации).

Немаловажной не только для системы МВД России, но и для иных правоохранительных органов представляется проблема, связанная с необходимостью получения согласия прокурора на возбуждение уголовного дела (части первая и третья статьи 146 УПК РФ). Анализ правоприменительной практики расследования преступлений свидетельствует о том, что установленный статьей 146 УПК РФ порядок, при котором прокурор дает согласие на возбуждение уголовного дела, стал существенным препятствием для обеспечения своевременности его возбуждения и защиты прав граждан, пострадавших от преступлений.

Реализация положений указанной статьи показывает, что в зависимости от удаленности прокуроров от мест совершения преступлений и дислокации органов внутренних дел процедура получения согласия прокурора на возбуждение уголовных дел занимает от нескольких часов до нескольких суток.

В настоящее время, по данным Следственного комитета при МВД России, из имеющихся 2895 следственных подразделений органов внутренних дел на территории субъектов Российской Федерации 432 (14,9 %) расположены в населенных пунктах, отдаленных от мест дислокации надзирающих прокуроров и судебных органов на расстояние от 10 до 600 километров.

Прокуроры на местах не имеют реальной возможности выезжать на места большинства преступлений, по которым необходимо, как правило, проведение всего комплекса неотложных следственных действий, включая задержание подозреваемого, обязательность его допроса в течение 24 часов с момента вынесения постановления о возбуждении уголовного дела, за исключением случаев, когда местонахождение подозреваемого не установлено, или с момента его фактического задержания.

Возвращение следователя или дознавателя с места происшествия за получением согласия прокурора неизбежно влечет за собой снижение темпов в работе по сбору и закреплению доказательств, установлению, задерж-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

жанию и изобличению подозреваемых. Таким образом, представляется, что внесение изменений в части первую и четвертую статьи 146 УПК, предусматривающих исключение института обязательного получения согласия прокурора при возбуждении уголовного дела, имеет положительные моменты, которые могут способствовать эффективности расследования преступлений.

### **В области совершенствования уголовного законодательства**

Необходимо обеспечить введение в действие положений Уголовного и Уголовно-исполнительного кодексов Российской Федерации о применении такого вида наказания, как обязательные работы. Кроме того, требуют уточнения нормы, определяющие размер наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, дающие право привлекать к ответственности лиц, виновных в незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ.

Необходимо также отметить, что при совершении террористических актов довольно часто действия экстремистов приобретают характер вандализма и выражаются в осквернении зданий, порче имущества – как государственного, так и личного – и квалифицируются по статье 214 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В связи с этим МВД России разработан законопроект, предусматривающий дополнение статьи 214 «Вандализм» Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) частью второй, в которую предлагается включить квалифицирующие признаки совершения указанного преступления:

- а) группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой лиц;
- б) по мотиву идеологической, политической, национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды;
- в) с применением насилия или с угрозой его применения.

Согласно действующему законодательству вандализм относится к простому виду состава преступления, то есть при совершении его группой лиц, группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, с применением насилия или угрозой его применения и т. д.

Квалификация преступления в любом случае производится по статье 214 УК РФ, несмотря на квалифицирующие признаки. На восполнение этого пробела направлен пункт 1 разработанного законопроекта.

Установление санкции по части 2 статьи 214 УК РФ до трех лет лишения свободы обусловлено возросшей общественной опасностью такого состава преступления, как вандализм, и количеством совершаемых преступлений, предусмотренных указанным составом преступления. По статистическим данным за 2004 год, по статье 214 УК РФ было возбуждено 1575 уголовных дел, выявлено 515 лиц, совершивших преступления, регламентированные указанной статьей. Согласно же данным Верховного Суда Российской Федерации в 2004 году по статье 214 УК РФ было осуждено 148 лиц, при этом к лишению свободы приговорен лишь один человек.

Также проектом предлагается включить статью 282.2 УК РФ в перечень статей экстремистской направленности, приведенных в статье 282.1 УК РФ, в целях устранения имеющегося в настоящее время пробела.

### **В области совершенствования антитеррористического законодательства**

Резкая активизация деятельности объединений экстремистской направленности, формирование большинством из них в регионах Российской Федерации структур и ячеек, организованная финансовая поддержка – все это создает серьезную угрозу поддержанию законности и правопорядка в Российской Федерации. Экстремистские организации и их члены используют любые социальные, этнические и религиозные осложнения, разногласия между политическими партиями и объединениями, иные факторы нестабильности в целях достижения своих идеологических и политических интересов.

Таким образом, общественная опасность объединений экстремистской направленности и необходимость принятия эффективных мер по противодействию и усилению борьбы с проявлениями любых форм экстремизма в нашей стране очевидна.

Существующая в настоящее время правовая основа противодействия

терроризму в целом позволяет обеспечивать правопорядок и безопасность и в основном отвечает современным стандартам правоохранительной деятельности. В то же время правоприменительная практика, статистические данные и научные разработки свидетельствуют о том, что качество правового обеспечения в данной сфере по многим параметрам оставляет желать лучшего.

Антитеррористическая правовая база страдает отсутствием системности. К примеру, отдельные нормативные правовые акты не дополняют друг друга, а существуют как бы обособленно, иногда и вступают в противоречие друг с другом. В связи с этим эта база нуждается в определенной корректировке, а также в разработке ряда норм.

Сегодня требуется скорейшее принятие находящегося на рассмотрении Государственной Думы проекта федерального закона № 115259-4 «О противодействии терроризму», направленного на создание принципиально новой системы управления контртеррористическими операциями.

Положения законопроекта позволят создать принципиально новую систему управления контртеррористическими операциями, сформировать меры профилактики, дифференцировать режимы террористической опасности, разграничить полномочия федеральных органов исполнительной власти в данной области, регламентировать участие Вооруженных Сил Российской Федерации в пресечении террористических акций и противодействии терроризму, а также решить вопрос о применении соответствующего вооружения, увеличить степень готовности к террористическим атакам, определить меры правовой и социальной защиты лиц, участвующих в противодействии терроризму и пострадавших от террористических актов.

Кроме того, остается открытым вопрос о ратификации Конвенции о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения (Монреаль, 1 марта 1991 года). Российская Федерация подписала Конвенцию 1 марта 1991 года, однако не ратифицировала до настоящего времени.

В свете происшедших последних событий вопрос о принятии законодательных актов, регулирующих отношения в сфере оборота взрывчатых ве-

ществ и пиротехнических материалов, стоит как никогда остро. Тем более что при проведении террористических актов преступники всегда используют оружие или взрывчатые вещества. В связи с этим министерством ведется разработка новых проектов законодательных актов о государственном контроле за оборотом взрывчатых веществ и о государственном контроле за оборотом пиротехнических материалов.

В законодательстве о противодействии экстремистской деятельности необходимо предусмотреть нормы, не позволяющие распространение информационных материалов экстремистского характера. В связи с этим заслуживает поддержки проект федерального закона № 317259-3 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» и статью 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Также, на наш взгляд, требуют поддержки проекты федеральных законов, находящиеся на рассмотрении Государственной Думы и направленные на совершенствование антитеррористического законодательства:

– № 210209-4 «О внесении дополнения в Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» (внесен депутатом Государственной Думы А.С. Куликовым). Законопроектом устанавливаются условия, порядок и пределы применения физической силы, специальных средств, оружия, боевой и специальной техники, гарантии личной безопасности военнослужащих и членов их семей при привлечении военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к проведению контртеррористической операции;

– № 282152-3 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» (внесен депутатом Государственной Думы А.А. Аслахановым). Законопроектом предлагается дополнить Уголовный кодекс Российской Федерации статьей 250.2, предусматривающей уголовную ответственность за создание террористической организации или террористического сообщества. Также предлагается внести изменение в статью 205, предусматривающее уголовную ответственность за совершение террориз-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ма по найму, а статью 207 изложить в новой редакции;

– № 167434-4 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен членом Совета Федерации Е.Н. Трофимовым). Законопроект направлен на установление административной ответственности за невыполнение или ненадлежащее исполнение предписаний по вопросам предупреждения терроризма;

– № 93752-4 «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы Н.М. Безбородовым, А.М. Головатюком, В.А. Овсянниковым). Законопроектом предполагается возложить на внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – внутренние войска) задачу – участие в борьбе с терроризмом, а также наделение органов управления разведкой, разведывательных воинских частей (подразделений) внутренних войск правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность;

– № 117038-4 «О внесении изменений в статью 20.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (внесен депутатом Государственной Думы С.В. Широковым). Законопроект направлен на установление административного наказания в виде административного ареста на срок до 30 суток за невыполнение в зоне проведения контртеррористической операции законного распоряжения или требования лица, проводящего указанную операцию, воспрепятствование осуществлению проводимой этим лицом операции, несанкционированное проникновение либо попытку проникновения в зону проведения контртеррористической операции;

– № 217352-4 «О персональных данных» (внесен Правительством Российской Федерации). Законопроект направлен на регулирование общественных отношений, связанных со сбором и обработкой персональных данных с применением средств автоматизации или без их применения.

Следует также обратить внимание, что в Государственной Думе на рассмотрении специальной комиссии,

созданной более двух лет назад, находится проект федерального закона (№ 146522-3) «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» и статью 15 Федерального закона «О борьбе с терроризмом». Законом предлагается ограничить возможности средств массовой информации по распространению сведений о технологиях изготовления оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывчатых устройств, а также по проведению пропаганды или оправдания терроризма или экстремизма. Данный закон также вводит запрет на распространение через средства массовой информации любых сведений, которые могут затруднить проведение контртеррористической операции, в том числе и пропагандистских выступлений, оправдывающих сопротивление проведению контртеррористических операций.

#### В области совершенствования миграционного законодательства

Важной задачей является также осуществление разумной миграционной политики, позволяющей использовать положительные экономические, демографические и иные эффекты миграции. Необходимо добиться обеспечения прозрачности миграционных процессов в стране.

В области совершенствования правовых основ борьбы с незаконной миграцией представляется важным принятие Федерального закона (проект № 111764-4) «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Основной целью законопроекта является реализация принципа взаимности во взаимоотношениях Российской Федерации с иностранными государствами применительно к правилам и условиям въезда граждан Российской Федерации в иностранные государства, а иностранных граждан в Российскую Федерацию.

После принятия и вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральных законов от

25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и от 10 января 2003 года № 7-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» законодательно были установлены основания для осуществления административного выдворения и депортации иностранных граждан и лиц без гражданства. Основания для осуществления депортации иностранных граждан и лиц без гражданства установлены также в Федеральном законе от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах».

Однако механизмы осуществления этих процедур были установлены недостаточно четко, что на практике породило практически полное отсутствие применения института депортации в отношении соответствующих категорий иностранных граждан и лиц без гражданства.

В связи с этим требует поддержки внесенный в Государственную Думу Советом Федерации проект федерального закона № 198176-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Представляется важным и принятие проектов федеральных законов № 98097561-2 «О ратификации Европейской конвенции о гражданстве» и № 369593-3 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации».

Федеральный закон от 18 июня 2005 года № 66-ФЗ «О внесении изменения в статью 18.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон от 2 июля 2005 года № 80-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» породили коллизии, содержащиеся в частях 1 и 2 статьи 18.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Так, санкции, предусмотренные частью 2 статьи 18.13 КоАП РФ, устанавливающей административную ответ-

ственность за грубое нарушение условий, предусмотренных лицензией на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, ниже санкций, установленных частью 1 за осуществление деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей без лицензии или с нарушением условий, предусмотренных лицензией. Подобный подход при определении санкций противоречит принципу дифференциации наказаний с учетом степени и характера общественной опасности административных правонарушений.

Принятие закона, устраняющего данную коллизию, будет способствовать повышению уровня защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации, пользующихся услугами посреднических организаций, и иных лиц при трудоустройстве за пределами Российской Федерации.

Практика применения Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» выявила ряд проблемных вопросов, затрудняющих осуществление в России регистрационного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, в первую очередь относящихся к категории граждан бывшего СССР.

В связи с этим разработаны проекты федеральных законов «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» направлен на совершенствование законодательного регулирования вопросов предоставления иностранцам, прибывшим в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, статуса временно или постоянно проживающих в Российской Федерации, а также осуществления ими трудовой деятельности.

Проект федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» предусматривает ведение учета временно пребывающих в Россий-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ской Федерации иностранцев (по месту пребывания) и одновременно устанавливает требование об обязательности их регистрации по месту жительства в случае временного или постоянного проживания в России. При этом законопроект предусматривает уведомительный порядок учета иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания.

Кроме того, МВД России и Федеральной миграционной службой на основании проведенного анализа правоприменительной практики совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», направленный на легализацию отдельных категорий иностранных граждан, находящихся на территории России без определенного правового статуса, а также на уточнение отдельных правовых норм по вопросам приобретения и восстановления гражданства Российской Федерации и отмены решения о приеме в российское гражданство.

В настоящее время ведется активная работа по созданию государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения. В связи с этим при участии МВД России и ФМС России разработан проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий внесение изменений в федеральные законы «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и «О государственной дактилоскопической регистрации» с целью закрепления биометрических параметров в паспортно-визовые документы нового поколения.

В связи с подписанием в ближайшее время с Евросоюзом соглашения о реадмиссии требуется проработка механизма его имплементации во внутреннем российском законодательстве. Это потребует в перспективе подписания соглашений о реадмиссии с миграционно опасными государства-

ми. В настоящее время соответствующие переговоры ведутся с Республикой Казахстан, Турецкой Республикой, Украиной, Киргизской Республикой и Индией.

Также осуществляется разработка проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в части установления процедуры реализации реадмиссии).

#### **В области совершенствования законодательства, непосредственно регулирующего деятельность МВД России**

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2005 года признана утратившей силу норма, позволявшая производить дополнительные выплаты сотрудникам милиции сверх установленного размера денежного довольствия, в связи с чем законные основания для осуществления дополнительных выплат отдельным категориям сотрудников милиции в настоящее время отсутствуют.

В соответствии со статьей 9 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» милиция общественной безопасности финансируется за счет средств федерального бюджета, а также бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Вместе с этим частью второй статьи 22 данного закона органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлялось право производить дополнительные выплаты сотрудникам милиции сверх установленного размера денежного довольствия, что позво-

ляло компенсировать недостаточную оплату труда.

Фактическое уменьшение денежного довольствия отдельным категориям сотрудников милиции, установленное ранее в 30 субъектах Российской Федерации, существенно ухудшает их материальное положение, что в условиях систематического несения службы по усиленному варианту в связи с проводимыми антитеррористическими мероприятиями приводит к оттоку квалифицированных кадров из органов внутренних дел.

Кроме того, в соответствии с вышеуказанным федеральным законом утратила силу часть шестая статьи 35 Закона Российской Федерации «О милиции», в соответствии с которой органы внутренних дел были вправе использовать внебюджетные средства на укрепление материально-технической базы, социальные выплаты и материальное стимулирование сотрудников органов внутренних дел.

В принятой Минфином России новой редакции генерального разрешения на открытие внебюджетных счетов органы внутренних дел не указаны.

С учетом направления значительной части техники в Северо-Кавказский регион, укомплектованности органов внутренних дел основными видами техники на уровне 55–65 процентов от положенного, из которых более половины выработало ресурс и подлежит списанию, подразделения милиции оказались лишены права получать целевые взносы и использовать внебюджетные средства и технические средства.

В связи с этим предлагается поддержать разработанный МВД России проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 22 и 35 Закона Российской Федерации «О милиции» (в части предоставления права органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления производить дополнительные выплаты сотрудникам милиции, а органам внутренних дел использовать внебюджетные средства на материально-техническое и социальное обеспечение подразделений милиции).

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законода-

тельных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменена редакция статьи 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года № 4202-1. В настоящее время отсутствуют правовые основания для выплаты сотрудникам органов внутренних дел, имеющим звания «внутренней службы», компенсаций за содержание их детей в детских дошкольных учреждениях.

В настоящее время постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1992 года № 1015 «О компенсации военнослужащим частей и подразделений Министерства безопасности Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, других центральных органов федеральной исполнительной власти, имеющих воинские формирования, а также лицам рядового и начальствующего состава органов внутренних дел расходов на содержание их детей в школьных и дошкольных учреждениях», на основании которого производились указанные выплаты сотрудникам органов внутренних дел, имеющим специальные звания «внутренней службы», не признано утратившим силу, хотя фактически правовых оснований для применения данного постановления Правительства Российской Федерации не имеется.

Для решения обозначенной проблемы предлагается внести соответствующие изменения, устанавливающие право сотрудников органов внутренних дел, имеющих звания «внутренней службы», на получение указанной компенсации.

Законодательными и иными нормативными правовыми актами не урегулирован вопрос о порядке выплаты денежного довольствия сотрудникам органов внутренних дел за время нахождения за штатом. В соответствии со статьей 17 Закона Российской Федера-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ции «О милиции» установлено, что сотрудники милиции могут проходить службу не на должностях рядового и начальствующего состава, в частности в случае нахождения за штатом. Однако до настоящего времени порядок выплаты денежного довольствия за время нахождения сотрудников за штатом не урегулирован.

Для решения указанной проблемы представляется необходимым внесение соответствующих изменений. Следует предоставить право Министру внутренних дел Российской Федерации определять порядок выплаты денежного довольствия за время нахождения сотрудников за штатом.

В настоящее время в связи с вступлением в силу Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) отсутствует возможность предоставления жилой площади лицам (в том числе и сотрудникам милиции), признанным в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, до 1 марта 2005 года как во внеочередном, так и в первоочередном порядке.

Часть 2 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» предусматривает сохранение гражданам, принятым на учет до 1 марта 2005 года, права состоять на данном учете до получения ими жилых помещений по договорам социального найма. При этом предусматривается, что жилые помещения по договорам социального найма им предоставляются в порядке, предусмотренном ЖК РФ.

Согласно части 3 статьи 49 ЖК РФ жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются иным определенным законом или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным настоящим кодексом и (или) федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях. Данная норма, на наш взгляд, существенно ухудшает права граждан, вставших на учет до 1 марта 2005 года.

Для решения этой проблемы в Государственную Думу внесены два законопроекта, позволяющие сохранить

право получения жилых помещений в первоочередном и внеочередном порядке всем категориям граждан. (Проекты федеральных законов № 146164-4 и № 151947-4.) На наш взгляд, проект федерального закона № 151947-4 более удачен.

В настоящее время ЖК РФ (часть 2 статьи 57) содержит исчерпывающий перечень категорий граждан, которым могут быть предоставлены жилые помещения во внеочередном порядке.

Кроме того, статьей 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» предусмотрено применять законы и иные нормативные правовые акты постольку, поскольку они не противоречат ЖК РФ и настоящему федеральному закону.

В соответствии с частью 3 статьи 49 ЖК РФ предусмотрена возможность предоставления жилых помещений по договорам социального найма не только малоимущим гражданам (часть 2 статьи 49), но и иным определенным федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным настоящим кодексом и (или) федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях.

На сегодняшний день норма статьи 30 «Право на жилище» Закона Российской Федерации «О милиции» не может быть реализована. МВД России подготовлен проект федерального закона, предусматривающий внесение соответствующих изменений в Закон Российской Федерации «О милиции», в том числе и в статью 30.

Сотрудники милиции согласно статье 30 Закона Российской Федерации «О милиции» имеют право на получение беспроцентных ссуд на индивидуальное и кооперативное жилищное строительство с рассрочкой на 20 лет и погашением 50 процентов предоставленной ссуды за счет средств соответствующих бюджетов.

Возможность приобретения (покупки) жилья сотрудникам милиции на рынке недвижимости законодательно не урегулирована.

Полагаем возможным внести соответствующие изменения в статью 30 Закона Российской Федерации «О милиции».

В связи с принятием Федерального закона № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменилась редакция статьи 16 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», согласно которой предоставление жилых помещений ветеранам боевых действий осуществлялось в первоочередном порядке.

Согласно пункту 3 статьи 16 названного выше закона порядок предоставления жилых помещений ветеранам боевых действий определяется законодательством субъектов Российской Федерации. На наш взгляд, порядок предоставления жилых помещений данной категории граждан должен быть единым и определяться федеральным законодательством.

В области совершенствования законодательства об оперативно-розыскной деятельности необходимо принятие нового федерального закона, поскольку отдельные нормы Федерального закона от 12 августа 1995 года

№ 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» сформулированы не совсем четко, противоречат друг другу. Это относится к определению задач, принципов оперативно-розыскной деятельности, оперативно-розыскных мероприятий (их перечня, оснований и условий проведения и т. д.), регламентированию прав, обязанностей, социальной и правовой защиты субъектов осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Также проблемным вопросом является законодательное регулирование на федеральном уровне отношений, связанных с участием граждан в охране общественного порядка. Отсутствие федерального закона по обозначенной проблеме приводит к тому, что в субъектах Российской Федерации деятельность указанных организаций урегулирована собственными законами. Вместе с тем зачастую субъекты Российской Федерации в собственных законодательных актах предоставляют народным дружинникам полномочия, ограничивающие права и свободы человека и гражданина, что относится к исключительной компетенции федерального законодателя.

Практика участия народных дружин в обеспечении правопорядка показала эффективность данного вида деятельности, а также необходимость участия указанного института гражданского общества в реализации полномочий государства.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



*Владимир ЕГОРОВ,  
президент-ректор Российской академии государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
доктор философских наук, профессор*

## МОНИТОРИНГ ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА – ИНСТРУМЕНТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

**З**АКОНЫ в Империи действуют или единообразно в общей их силе, или с местными в некоторых их частях изменениями. Пространство сих изменений, место, где они допускаются, и связь их с законами общими определяются в особенных законах, учреждениях и уставах». Так в томе I (раздел VIII «О законах», статья 48) Свода Законов Российской империи, изданном в 1892 году, закреплялось единство правового пространства Российской империи. Такова идеальная формула, в полной мере приемлемая и сегодня. Но эта формула не может скрыть одного из главных противоречий России на всех этапах ее государственно-правового развития: противоречия между правом как системой закрепленных и санкционированных государственной силой норм и правом как совокупностью представлений народа о справедливом устройстве общества и власти.

Пространство человеческого социума содержит и сопрягает в себе различные сферы: правовую, экономическую, политическую, этническую, конфессиональную, культурную. Их границы, ареалы и конфигурация не совпадают. Термин «пространство» можно отнести к одному из наиболее часто

употребляемых понятий обществознания. Вполне привычным стало использование в научной и общественной жизни таких понятий, как политическое, экономическое, культурное, духовное, географическое, физическое, языковое пространство.

Развитие правового пространства – объективный исторический процесс. На протяжении этого процесса менялись не только формы индивидуально-правового регулирования, его механизмы и правовые режимы того или иного государства, но и сами объекты правового регулирования. При этом оценка состояния правового пространства предполагает не только рассмотрение нормативного правового массива в точно фиксированный исторический момент, но и понимание обусловленности современного состояния правовой системы особенностями исторического развития, а также прогнозирование перспектив развития государства и общества. Особое значение при этом приобретают ценностные представления о должном состоянии правовой системы, выражающиеся в концепции правового государства.

Государственное пространство может функционировать лишь как правовое пространство, то есть как некая

территория, в рамках географических пределов которой применяются те или иные общие правовые механизмы. Однако допускаемое в научной и публицистической литературе понимание пространства как эвфемизма понятия «государство» (подобное понимание, например, присутствует при использовании таких понятий, как «постсоветское пространство», «экономическое пространство», «демократическое пространство», «гуманитарное пространство» и т. п.) в значительной степени дискредитировало этот термин как юридическую категорию. Наиболее отчетливо эта дискредитация проявила себя в грустно-ироничном выражении: «Когда-то говорили «страна», теперь более неопределенно – «пространство». Скоро будут говорить: «За пространство обидно...»

Отечественная правовая история сопровождалась многочисленными заимствованиями и революциями, в результате которых в российском обществе утвердился правовой нигилизм. Поэтому, наверное, одной из самых труднодостижимых задач развития России наряду с построением эффективного социального государства является мечта о правовом государстве. Основным в достижении этой мечты остается развитие правовой культуры. Само понятие «правовая культура» очень часто сводится к стандартному набору инструментов правового просвещения и образования. Но в отрыве от правоприменительной практики этот набор напоминает скорее некий выставочный экспонат, нежели средство регулирования жизни общества.

Мы по-прежнему находимся в плену психологического подхода, оценивающего поведение человека, социальной группы, да и целых народов по известной диаде «сознание – поведение». При этом забываем, что еще в 1920-е годы Л. Выготский сформулировал ограниченность и односторонность подобного понимания, заменив его на триаду «сознание – культура – поведение». Конечно же, культура понимается здесь не как сфера полномочий министерства культуры и не как область деятельности творческих людей.

Достижение поставленной цели, своеобразно озвученной Д. Козаком – «Возможно, наши внуки будут жить при правовом государстве», – предусматривает преодоление отмеченного противоречия в рамках проведения судеб-

но-правовой реформы в России. Степень оптимизма ее успеха наглядно демонстрируют результаты опроса Социологического центра РАГС, проведенного осенью 2005 года. Респонденты (представители органов государственной власти как федерально-го, так и регионального уровня) были озадачены перспективами реформ в России. У жилищно-коммунальной реформы шансы на успех нашли 2,5 процента, у пенсионной – 13,5 процента, у образовательной – 7 процентов опрошенных. Среди лидеров, претендующих на успех : судебнo-правовая реформа – 16 процентов, административная реформа – 19 процентов и реформа государственной службы – 27 процентов надеющихся на ее успех. Правда, нельзя не отметить, что 28,5 процента респондентов полагают, что реформа власти в стране изменит жизнь основной массы людей к лучшему. 55 процентов считают, что реформа не изменит жизнь ни в лучшую, ни в худшую сторону. В отношении судебной реформы лишь 17,3 процента опрошенных рассчитывают на позитивные изменения.

Современные оценки правопорядка весьма противоречивы: 13,6 процента считают, что утверждается диктатура закона, 40,9 процента – что усиливается административный произвол чиновников, 20,1 процента – что царит анархия. Лишь 11,9 процента опрошенных граждан отмечают положительные изменения в своем правовом положении за последние годы, а 18,9 процента – отрицательные.

И все же одним из наиболее существенных проявлений эволюции российского общества за последние шесть лет, несомненно, является улучшение отношения населения к реформам и возрождение надежд у основной массы рядовых граждан на то, что период социальных потрясений постепенно уходит в прошлое. Главное – переместились на второй план массового сознания ожидания социальной катастрофы, доминировавшие в общественной психике в течение прошлого десятилетия, особенно в 1991, 1993 и 1998 годах. Это с полным правом можно считать результатом коррекции государственной политики и повышения эффективности государственного управления экономической и социальной сферами жизнедеятельности общества, ибо общественное настроение является наиболее чутким барометром.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

**ОЦЕНКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ  
(в процентах от количества опрошенных)**

Варианты ответов			
Законы, регулирующие экономику		Законы об охране социальных прав граждан	
В основном исполняются	21,9	В основном исполняются	22,6
В основном не исполняются	49,8	В основном не исполняются	57,3
Затрудились ответить	28,3	Затрудились ответить	20,1

метром положения дел в государстве.

Вместе с позитивным сдвигом в отношении населения к реформам сохраняется общественное недоверие к органам государственной власти, к принимаемым ими решениям, которые по своему содержанию и есть право. Здесь главная проблема – слабое исполнение законов. Например, лишь 6,6 процента граждан считают, что государственные служащие соблюдают закон. Хотя на рубеже веков в этом направлении наводятся некоторый порядок, общественное мнение об уровне исполнительской дисциплины весьма критично, о чем свидетельствуют данные опросов.

Конкретных причин игнорирования законов, по мнению опрошенных, достаточно много. В их числе:

коррупция в органах государственной власти сверху донизу;  
оторванность властей от населения;

крайне бюрократизированная система государственного управления;  
отсутствие механизмов реализации законов;

ослабление исполнительской дисциплины в госаппарате;

отсутствие ответственности должностных лиц за невыполнение законов;  
утрата контроля над государственными органами со стороны прокуратуры и общественности;

неуважение к законам в российском обществе.

Более половины граждан России при нарушении их законных прав не обращаются в суд, так как не верят в то, что можно добиться справедливости. Более трети граждан не знают законов. И почти четверть считают, что суд не пойдет на конфликт с влиятель-

ными людьми и властью. Наиболее сильное влияние на решение судей, по мнению населения, оказывают деньги (54,4%), давление властей (30,7%), связи и социальный статус ответчика (23,8%), безнаказанность судей за неправильно вынесенные решения (18,7%), угрозы криминальных структур (17,3%), несовершенство судебной процедуры (16,5%) и т. д.

Важно понять, что закономерности развития правового пространства не могут быть раскрыты вне связи с государственным пространством и государственной властью. Исследование правового пространства не сводится к его пониманию как неких географических пределов действия законов и иных нормативных актов, юридических норм. Здесь вопросы пространства исследуются не в своем физическом или географическом понимании, а как сфера действия правовых отношений.

По мнению большинства ученых-юристов, в понимании того, что такое государство и (особенно) современное государство, важную роль играет изучение правового режима, сложившегося в государстве, механизмов осуществления государственной власти. Мониторинг правового пространства выступает как универсальная правовая модель, позволяющая анализировать вопросы соразмерности нормативных правовых актов, договорных механизмов в федеративных отношениях, исследовать общее и особенное, пределы и объемы действия правовых актов. Правовое пространство как социальное явление предстает неотъемлемой составной частью существования человеческого общества. Восприятие правового пространства осуществляется в различных формах категорий,

идей, символов, устоев. Правовой подход к исследованию пространства позволяет перейти от чисто эмпирических позиций к позициям государственных интересов.

Правовое пространство представляет сферу регламентации юридическими нормами моделей правомерного поведения государства, его составных частей и граждан в границах территории данного государства и конкретного исторического времени. Поэтому, проводя его мониторинг, утверждают правоведа РАГС, следует рассматривать правовое пространство Российской Федерации как некий целостный государственно-правовой феномен, включающий в себя следующие уровни:

– правовое пространство Российской Федерации как единого федерального государства;

– правовое пространство региона (в данном случае регион не сводится к субъекту Федерации и понимается как некая совокупность субъектов Федерации, выделяемых и объединяемых на основе схожести правовых регуляторов, общности проблем, возникающих при выработке и реализации правовых актов);

– правовое пространство субъекта Российской Федерации.

Однако в современном глобализирующемся мире влияние географических детерминант, хотя и продолжающих оказывать свое воздействие на развитие российской государственности, сокращается. Будущее России как государства зависит от того, насколько эффективно будут разрешены задачи формирования правового государства, существенного реформирования структуры экономики страны, способности ли Российское государство на осуществление технологического рывка. Утверждение государственно-правового единства, укрепление государственной власти, консолидация общества – инструменты подобного реформирования. Достижению этих задач и служит проведение мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. Приведенные задачи глобальны. Поэтому, если мы видим в мониторинге реальный инструмент, а не декларацию о намерениях, сейчас надлежит четко определить ближайшие приоритеты проведения этой работы. Среди них ученые РАГС выделяют следующее.

1. Обеспечение государственного единства страны. Практика государственно-правового развития России показывает, что договорные, согласительные, координационные и иные механизмы, направленные на достижение взаимопонимания между Федерацией и ее субъектами, далеко не всегда достигают поставленных целей. Современный уровень государственно-правовых отношений приводит к необходимости дальнейшей теоретической разработки и обуславливает потребность анализа практики применения мер по обеспечению безопасности граждан и защиты конституционного строя на всей территории страны, важнейшей составной частью которых являются государственно-правовые механизмы обеспечения единства правового пространства Российской Федерации.

Важнейшей задачей предстоящего пятилетия является завершение работы, начатой Президентом России В. Путиным по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации. Действенным профилактическим средством гармонизации федеративного и регионального законодательства должно стать создание модельных правовых актов для субъектов Федерации в качестве типовых образцов правового решения самого широкого круга проблем. Модельные законы должны рассматриваться одновременно или вскоре после принятия федерального закона, предусматривающего последующее интенсивное законодательство в субъектах Федерации.

Федеральные органы государственной власти (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации) обязаны иметь правовые основания и организационно-правовые ресурсы для обеспечения целостности, безопасности, законности и прав гражданина на всей территории страны. Это парадигмы мирового опыта и реальное состояние в демократически развитых странах.

В такие гарантии обычно входят:

а) правовая вертикаль в функционировании представительных органов государственной власти и местного самоуправления, в соответствии с которой каждый нижестоящий уровень «законодательствует» в рамках и в соответствии с законами вышестоящего уровня;



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

б) организационная вертикаль в функционировании исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающая согласованность, взаимоподдержку и контроль в основных вопросах государственного и муниципального управления;

в) контрольная вертикаль в функционировании судебных и прокурорских органов, способствующая законности, справедливости и объективности в рассмотрении деликтных ситуаций;

г) законодательное определение оснований, содержания, времени, механизмов и процедур применения мер федерального вмешательства (закон о чрезвычайном положении есть; необходимы законы о прямом президентском управлении при неспособности местных властей поддерживать законность и правопорядок на своей территории и о порядке отстранения (временного или постоянного) глав субъектов Федерации от занимаемых должностей в случаях, когда промедление с решением данных вопросов угрожает безопасности жизнедеятельности территории и правам и свободам ее жителей);

д) более четкое определение статусов и прерогатив судебных органов, особенно федерального уровня, при их действии в качестве арбитров в решении правовых вопросов между органами государственной власти и местного самоуправления. Эти споры касаются публичных вопросов, связанных с осуществлением власти, и они должны решаться в особом порядке. Между тем в судах часто гражданско-правовые и публично-правовые конфликты рассматриваются как однопорядковые, причем суды нередко забывают, что они сами являются органами государственной власти и обязаны стоять на страже государственных интересов.

2. Мониторинг процессов модернизации системы управления страной, утверждения новой модели разграничения власти по вертикали. Разграничить предметы ведения между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации – это одно дело, совсем другое дело – проанализировать эффективность реализации этой модели на практике. Анализ состояния Российского государства и государственного управления нельзя вести по формальным критери-

ям и описаниям организационно-правовых (причем всего лишь возможных) преобразований. Между тем как раз вся идеология так называемых реформ в области государственных явлений зачастую сводится главным образом к перераспределению (переделу) государственной власти (полномочий) между федеральными органами, органами субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Вопросы же реального и эффективного использования этой власти в целях рационального управления на соответствующей территории поставлены лишь в рамках проведения административной реформы.

Учитывая, что территориальный аспект административной реформы – вопрос конституционный, можно, как говорят специалисты, пойти на принятие достаточно сложной концепции, когда при осуществлении экономического регулирования, финансирования из федерального бюджета и т. д. будут приниматься во внимание крупные экономические регионы – федеральные округа, в политическом плане будет существовать и признаваться действующая административно-территориальная система, а для учета этнических и культурных особенностей различных регионов страны, защиты интересов народов России и россиян в целом будет задействована модель национально-культурных автономий. Схема, возможно, усложнена, но для нынешней России представляется и возможной, и реальной, и необходимой.

3. Сохранение единства экономического пространства России. Единство правового пространства невозможно без единства правового регулирования в вопросах экономики, без единства экономического пространства страны. Подобная формулировка включает в себя следующие основные составляющие:

во-первых, в Российской Федерации установлен режим единого экономического пространства, на котором применяются единые правила хозяйственного оборота и деятельности. На всей территории Российской Федерации обеспечивается единство правового регулирования гражданских отношений, применяются единые стандарты;

во-вторых, Российская Федерация в лице своих органов государственной власти обязуется обеспечивать это единство и не допускать введения на

территории своих субъектов каких-либо механизмов, ведущих к нарушению принципа единства правового пространства;

в-третьих, при нарушении принципа единства экономического пространства государственная власть обязуется восстановить это единство и не допустить нарушения принципов экономического оборота на своей территории;

в-четвертых, потерпевший от нарушения принципов единства экономического пространства вправе рассчитывать на защиту государственных органов в восстановлении его законных прав и интересов.

4. Обеспечение правовой безопасности граждан России. Красноречивым примером типичности такой ситуации является борьба с преступностью. Разговоров о борьбе много. Но в настоящее время только 3,7 процента опрошенных высоко оценивают свою защищенность от преступности. Еще более впечатляют на этот счет приведенные данные.

Тот факт, что в течение десятилетия преступность росла лавинообразно и

странства. И Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации считает одним из значимых направлений своей деятельности научное обеспечение реформы власти и, следовательно, мониторинг этого процесса.

В контексте проведения мониторинга правового пространства учеными академии был осуществлен ряд небезынергичных исследований, посвященных анализу целей правотворческой деятельности, их воздействия на правоприменительную практику (исследования проводились на кафедре государственного строительства и права под руководством члена-корреспондента РАН, д.ю.н. Г. Мальцева), рассмотрению практики применения Уголовно-процессуального кодекса (работы проводились коллективом в составе д.п.н. В. Комаровского, к.ф.н. М. Мизулина, д.п.н. О. Шаброва), изучению противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, эффективности политики по их устранению (Научно-информационный центр РАГС, д.ю.н. И. Барцил).

#### Динамика количества жертв преступлений, которыми были опрошенные или члены их семей в соответствующем году

(в процентах от количества опрошенного населения)

Варианты ответов	1990 г.	1994 г.	1998 г.	2000 г.	2001 г.
Были жертвами преступлений	7,2	16,0	19,3	23,2	24,2
Не были жертвами преступлений	91,5	83,0	80,5	76,5	75,8
Не ответили	1,3	1,0	0,2	0,3	–

что каждая четвертая семья в прошлом году стала жертвой преступления, – свидетельство чрезвычайного положения в области защиты прав российских граждан. Приведенные социологические данные являются прямым свидетельством неэффективности охранных, репрессивных, воспитательных и иных мер, осуществляемых государством. И, к сожалению, это не единственное, что «характеризует» эффективность государства.

Приведенными направлениями, конечно же, не исчерпывается содержание мониторинга правового про-

Результаты проведенных исследований, перспективы деятельности академии по участию в мониторинге правового пространства будут представлены на IV Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики», которая пройдет в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации 20 июня 2006 года.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

## МОНИТОРИНГ В СУДЕБНЫХ ОРГАНАХ ВЛАСТИ

*Валерий ЗОРЬКИН,  
Председатель Конституционного Суда  
Российской Федерации*

# СУДЕБНАЯ И ПРАВОВАЯ РЕФОРМЫ РОССИИ

**В** ОКТЯБРЕ 1991 года Верховным Советом РСФСР была принята Концепция судебной реформы. Ее разработчики и те, кто ее принимал, считали, что судебная реформа задумывается «не для воплощения очередной утопии, не для подгонки живой теории под умозрительные схемы, но для блага человека...».

Со всеми оговорками можно констатировать, что судебная власть в России действительно состоялась, сфера судебной компетенции значительно расширилась. Граждане получили право обжаловать действия чиновников и даже нормативные акты. Усилена независимость судей. Улучшено финансирование судов благодаря реализации федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы.

Можно долго перечислять формальные показатели, которые свидетельствуют о развитии судебной системы в России. Инвентаризация конкретных мероприятий судебной реформы, которую проводили как государственные, так и независимые научные центры, также говорит о том, что в России созданы правовые и организационные основы функционирования судебной власти.

Вместе с тем при всех позитивных факторах проведения судебной ре-

формы складывается парадоксальная ситуация: проведенная судебная реформа не изменила в целом негативно взгляда большинства населения на российскую судебную систему. Социологические опросы продолжают констатировать недоверие к судам значительной доли населения. Граждане продолжают считать, что суд в России неэффективен, несправедлив либо вообще коррумпирован.

Давайте зададим себе вопросы. Действительно ли изменилось за годы судебной реформы положение дел по принципиальным вопросам, которые фиксировались в концепции 1991 года? В частности, преодолена ли несостоятельность общих усилий судов, прокуратуры, органов дознания и предварительного следствия по охране законности и правопорядка? Преодолен ли кризис доверия к правоохранительным органам? Обеспечена ли процессуальная самостоятельность следователя? Исправлено ли «кривое зеркало» уголовной статистики? На эти вопросы, касающиеся главным образом уголовной юстиции, скорее всего следует дать отрицательные ответы.

Но реализация судебной реформы породила немало новых проблем, которые в общественном сознании также вызывают отрицательное отноше-

ние к судебной системе. Прежде всего это касается вопросов имущественных прав граждан и организаций.

Социологические исследования (в частности, фонда «ИНДЕМ») убедительно показывают, что суды весьма уязвимы для коррупционной атаки со стороны бизнеса. Коррупция в судах стала одним из самых мощных коррупционных рынков в России, она «встроена» в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти. Выделяются сети по развалу уголовных дел и сети по перехвату чужого бизнеса.

Разработчики Концепции судебной реформы 1991 года и нового этапа реформирования судебной системы с 2001 года исходили из того, что без создания адекватной судебной системы результаты преобразований в других областях государственной и общественной жизни могут оказаться ничтожными. Более того, многие экономисты и политологи полагают, что без успешного проведения судебной реформы невозможна модернизация страны.

Наверное, в начале проведения реформ в России это действительно было правильно. Но сейчас, по прошествии энного количества лет, можно говорить о смене приоритетов. Эта смена заключается в том, что дальнейшее реформирование (развитие) судебной системы немислимо без всеобъемлющей правовой реформы в России. В связи с этим судебную реформу необходимо рассматривать только как первый шаг правовой реформы.

Можно поставить вопрос и по-другому: судебную реформу необходимо было проводить только имея план (перспективы) общей правовой реформы.

Если не форсировать в стране правовую реформу, то и все остальные реформы с очень большой вероятностью начнут буксовать. И очень скоро.

Какое конкретное содержание я вкладываю в понятие «правовая реформа» и какие ее направления считаю приоритетными? Можно выделить три основные задачи и одновременно направления правовой реформы. Они, на мой взгляд, таковы:

- правовая трансформация российского общества;
- трансформация и стабилизация системы права;
- реализация жесткой и устойчивой

системы правоприменения и обеспечения доступа граждан к правосудию.

Причем подчеркну, что это именно триединая, системная задача, которую по всем направлениям необходимо решать комплексно и одновременно.

Первое направление правовой реформы – правовая трансформация российского общества – во многом связано с реализацией конституционного принципа социального государства. Термин «социальное государство» – это не проявление посткоммунистической идеологии. Как известно, в конституциях Испании, ФРГ, Франции, Турции этот термин закреплен достаточно давно. Суть его заключается в стремлении к созданию равных возможностей для всех членов общества.

Можно ли с этих позиций назвать Россию социальным государством? С полной ответственностью можно заявить, что нет. Процессы глобализации сделали богатые страны еще богаче, бедные – еще беднее. К последним относятся и страны так называемого переходного периода, в том числе и Россия.

В опубликованном в марте 2004 года докладе Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) «Россия накануне президентских выборов» особо подчеркнуто, что граждане ставят задачей номер один для будущего Президента России решение вопроса бедности.

Пятая часть населения нашей страны находится сейчас в зоне бедности. Чувствительность к этому вопросу, говорится в докладе ВЦИОМа, демонстрируют не только те группы населения, которые находятся непосредственно в зоне бедности, но и немалое число россиян, которые сами относят себя к средним слоям, но вынуждены тем не менее прилагать огромные усилия для сохранения более-менее приемлемого уровня жизни.

Задачи преодоления бедности и роста благосостояния граждан россияне ставят выше, чем задачи экономического подъема и роста производства. Однако без успеха реформ в социальной сфере, включая полномасштабную реформу системы заработной платы, эту задачу решить не удастся.

Следующий вывод социологов касается отношения опрошенных к социальной роли государства. В обществе, говорят ученые, зафиксирована острая потребность в «возвращении» го-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

сударства особенно в те сферы, откуда оно в 90-е годы фактически ушло, но где оно жизненно необходимо (культура, наука, образование, общественная мораль, защита старости и детства, личная безопасность граждан, повышение уровня медицинского обслуживания, улучшение качества и повышение доступности образования, создание рынка доступного жилья). Это свидетельство не только того, что внимание государства к социальным проблемам в последние годы ослабло, но и того, что само социальное бремя распределяется далеко не равномерно.

Сложившееся неравенство возможностей, с которым российские люди не будут мириться, создает базу для нестабильности. Такая база характерна для всего постсоветского пространства. И недавние события в Грузии это наглядно показали: когда социальное государство отсутствует, рушится и правовое государство. И совсем не обязательно, что смена власти неконституционным путем будет всегда идти по «бархатному» варианту.

Думаю, можно и нужно принцип социального государства обеспечивать правовым путем, в том числе с помощью законодательных ограничений на проведение таких социально-экономических реформ, которые нарушают конституционные права и свободы граждан.

Мы понимаем, что здесь нет простых, сиюминутных решений. Право должно действовать во многом тогда, когда просчитан социально-экономический эффект, когда прогноз последствий тех или иных изменений будет работать не на увеличение неравенства, а на его заметное (заметное для простых граждан) сокращение.

Как этого достичь с экономической точки зрения? Изымать ресурсы бюджета на поддержку бедных? Но деньги ведь нужны и на армию, и на промышленность, и на образование, и на многое другое. Увеличивать налоги и бюджет, чтобы на всех хватало? Или, как советуют некоторые левые радикалы, отбирать собственность у олигархов? А за счет чего тогда предприниматели будут инвестировать предприятия и создавать условия для экономического роста и технологического развития страны, которые только и могут обеспечить России достойное место в мире

XI века и в том числе решительно победить бедность?

То есть вопрос о праве и социальной справедливости как главных принципах правовой трансформации российского общества и здесь, в сфере экономики, оказывается проблемой, которую придется решать при помощи сложных и далеко не прямолинейных компромиссов и последовательных приближений.

Весомая роль принадлежит здесь Конституционному Суду, который контролирует точность и конкретность правовых норм, лежащих в основе соответствующих решений правоприменителей, включая суды, что необходимо для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты (эти правовые позиции, как известно, сформулированы Конституционным Судом в постановлении от 24 мая 2001 года по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», в постановлении от 29 января 2004 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан и в определении от 4 декабря 2003 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части первой статьи 128 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и подпункта 16 пункта 1 приложения 20 к данному федеральному закону).

Для реализации триединой задачи правовой реформы необходимо, на мой взгляд, решить три крупные проблемы.

Главная проблема – качество, современность и последовательность законодательства. У нас, судя по тем обращениям в Конституционный Суд, которые приходится разбирать, еще

очень много плохих законов. Причем плохих в различных смыслах. Некоторые из принимаемых законов, увы, видимым образом противоречат и букве, и духу Конституции.

Именно с такой ситуацией Конституционный Суд столкнулся, например, при рассмотрении дела о проверке конституционности положений части первой статьи 135 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» и пункта 34 приложения 17 к данному федеральному закону, части первой статьи 128 и части первой статьи 136 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» и подпункта 34 пункта 1 приложения 20 к данному федеральному закону, статьи 144, части первой статьи 150 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» и подпункта 37 пункта 1 приложения 20 к данному федеральному закону в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В. Жмаковского.

Далее. Нередко принимаются законы, противоречащие обязательному для исполнения Россией международному законодательству. Ведь наши правовые обязательства по международным конвенциям и соглашениям, опять таки согласию Конституции, имеют приоритет перед внутренним правом. Но многие российские законодатели об этих международных конвенциях, видимо, просто не знают. И принимают законы, в которые уже изначально заложены будущие правовые коллизии.

В связи с этим нельзя не коснуться исключения в конце 2003 года конфискации имущества как вида наказания из Уголовного кодекса Российской Федерации. Это прямо противоречит конвенциям Совета Европы о конфискации и отмытии преступных доходов (1990 г.), которую мы ратифицировали, и об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.), которую Россия подписала, а также конвенциям ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.), которая сейчас ратифицирована Госдумой, и против коррупции (2003 г.), которую Россия также подписала. В настоящее время законопроект, восстанавливающий институт конфискации имущества по 47 видам преступлений, в том числе 13 экономическим, принят Государственной Думой в первом чтении (419 депутатов проголосовали «за», 5 – «против» при 2 воздержавшихся).

Наконец, немало законов принимается под давлением лоббистских групп интересов. И такие законы нередко противоречат интересам общества и государства.

Недостаточные квалификация и опыт значительной части российских законодателей – это объективный факт, от которого невозможно отмахнуться. Однако и в других парламентах заседают не только профессиональные юристы (хотя профессионалов там обычно все-таки гораздо больше). Как с этим быть?

Во многих странах этот вопрос уже давно решается путем тщательного обсуждения законопроектов в профессиональном сообществе и (публично!) в обществе в целом, затем на дискуссиях (вместе с независимыми юристами) во фракциях и профильных комиссиях парламента и лишь после этого – на общих парламентских дискуссиях. Только так можно свести к минимуму возможность появления плохих законов и риск дальнейших правовых коллизий, которые используют всякие недобросовестные лоббисты, коррупционеры и политические авантюристы.

Но (еще раз подчеркну) у истоков законодательного процесса должны быть именно высокие профессионалы, которые способны как освоить и критически осмыслить весь богатейший российский и международный исторический правовой опыт, так и творчески применить его к развитию специфической российской правовой системы. Именно специфической, так как я убежден, что унифицированное мировое право – чистой воды миф, что призывы попросту скопировать в России, например, германскую, американскую или французскую правовую систему идут от недомыслия.

Вторая проблема российского права – нестабильность законодательства. Конечно, это одно из неизбежных последствий тех «послереволюционных» форсированных реформ, которые проводятся в России. Но и здесь у нас явный перебор. Например, только что принятые кодексы – Уголовный, Уголовно-процессуальный и т. д. – в скором времени оказываются изменены чуть ли не наполовину. Причем изменены так, что одни «прорежи» исчезли, но появились другие, не менее опасные. К тому же все кодексы плохо увязаны между собой, что создает взаимные правовые коллизии.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Что касается проблемы непрерывных неоправданных изменений законодательства, укажу на еще одну опасность. Стабильность правовой системы, включая Конституцию как основной закон, – залог социальной, политической, экономической и в конечном счете государственной устойчивости. И, как ни парадоксально это звучит, – залог развития.

Не может быть эффективного индивидуального, корпоративного, государственного планирования и прогнозирования, если не известно, как планы и прогнозы соотносятся с завтрашними законами. Не может быть устойчивости и развития, если нет эффективного планирования и прогнозирования. Даже чисто психологически не могут человек, сообщество, общество нормально действовать, если не известны завтрашние условия игры.

Третья проблема – юридические кадры. Они в нынешней России крайне недостаточны и по количеству, и по качеству. Высококвалифицированные юристы – это острейший дефицит. Юридическая наука как таковая не обеспечена специалистами той квалификации, которая позволяет решать грандиозную задачу создания новой правовой системы. Российских студентов юристов нередко учат не просто плохо, а по прову позавчерашнего дня.

Однако главное в том, что в описанных условиях праву вообще невозможно эффективно учить! То, что студенту преподают даже на третьем-четвертом курсе, к моменту окончания вуза уже устаревает или оказывается ошибочным. Причем нередко устаревает в ключевых, базовых показателях. Очевидно, что в этом случае не поможет даже становящаяся ныне весьма модной на Западе концепция опережающего юридического образования.

Проблемы юридического образования в полной мере касаются не только судей и работников правоохранительных органов. Они касаются и чиновников, и предпринимателей, и военных, вообще всех без исключения российских граждан. То есть речь должна идти и о профессиональном юридическом образовании, и о массовом юридическом воспитании, и о ликбезе. По сути, нам придется создавать широкое современное российское правосознание.

Как его создавать? Поскольку мы говорим не о задачах, а о проблемах,

то готовых рецептов ни у кого нет. Приблизительно могут лишь наметить следующую цепочку: от полноценного современного правосознания юридического сообщества, через правосознание всех ветвей власти – к массовому правосознанию.

Отдельно надо сказать о правосознании власти. Если власть будет стремиться создавать под себя удобное право, то любая правовая реформа станет не более чем фикцией.

Идеал правовой реформы – это единство массового правосознания и правосознания власти в стремлении защитить правовое государство в современном неустойчивом, быстро меняющемся мире. Такое единство достигается тогда, когда и массовое, и властное правосознание осознает истину, которая заключается в том, что Конституция – это генеральное соглашение между всеми социальными группами общества, включая власть, бизнес, о фундаментальных правилах, по которым живет страна. Не случайно в буквальном переводе «конституция» означает «устройство».

Да, политика – это борьба, а Конституция – это свод правил, в пределах которых возможна политическая борьба. Конституционный Суд – арбитр, призванный следить за соблюдением главных правил борьбы, гарантирующий, что борьба будет идти именно в пределах правил и что эти главные правила никто не станет менять в угоду избранному игрокам.

Разумеется, Конституция не исчерпывает этих правил. Кроме нее существуют правила законодательных сводов и отдельных законов, правила морали, личные и групповые идеи и идеалы и многое другое. Но все это должно существовать в конституционных рамках. И одна из особых угроз обществу – нарушение конституционных рамок как главных правил.

Мы строим основы единого федеративного государства в условиях взрывоопасных центробежных тенденций, вызванных последствиями распада Советского Союза. И эта самая опасная тенденция, которая могла уничтожить единую российскую государственность (как это параллельно произошло в Югославии), во многом преодолена. Хотя говорить о полной остановке центробежных сил еще рано, так как до сих пор, уже после президентских выборов 2004 года, из

уст отдельных региональных руководителей вновь звучат слова о необходимости строить федерацию на «разделенном суверенитете». И это несмотря на решение Конституционного Суда об исключении положений о суверенитете из конституций субъектов Российской Федерации (постановление от 7 июня 2000 года «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; определение от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан»).

Когда сегодня спрашивают, что было самым опасным в прошедшем периоде действия Конституции Российской Федерации, я без всяких колебаний отвечаю, что это была реальная опасность развала страны. Не дефолт, не все увеличивающееся социальное неравенство, не рост бедности и социальных пороков в виде преступности, коррупции, пьянства, наркомании и проституции, а именно распад страны. Потому что если все другие социальные кризисы и антисоциальные явления можно пережить, преодолеть, повернуть ситуацию вспять, то распад государства преодолеть невозможно. Обратного хода здесь нет. И восстановить что-либо в прежнем виде никогда никому в истории еще не удавалось.

Остановить распад стало возможным только опираясь на действующую Конституцию. Поэтому главная задача Конституционного Суда состоит в обеспечении ее стабильности, укреплении и развитии конституционного контроля за органами и учреждениями публичной власти.

Необоснованные изменения, нестабильность, нарушение основного закона – это толчки к тому, что вся остальная система правил, по которым живет общество, начнет подвергаться сомнению, эрозии, размыванию. И тогда сначала дух, а затем и буква пра-

вил – любых правил – начнут терять значение. Это справедливо для всякого общества. Даже для такого, в котором правосознание граждан целенаправленно воспитывается с детства как, например, в США или Германии.

Но у нас в России массовое правосознание пока находится в зачаточном, слабом и неуверенном состоянии. У нас риск дальнейшего ослабления этого правосознания в результате попыток пересмотра конституционных норм и вполне реален, и крайне опасен.

Я не консервативный противник любых изменений. Жизнь идет, реальность меняется. Конституция – не священная корова. И потому конституционные основания российской государственности можно и нужно анализировать, обсуждать, подвергать тщательному разбору. Но это необходимо делать обязательно высокопрофессионально. И главное – не превращать в инструмент пиар-акций и политической игры.

Текст Конституции живет в сложном контексте культуры и идеологий, которые не могут не влиять на его творческое действие. Выходы этого текста в соприкосновение с целостной жизнью, в том числе с политической, экономической, социальной реальностью, – в его интерпретациях. А суть этих интерпретаций – в практическом правотворчестве и правоприменении. И именно здесь кроется очень много правовых «подводных камней».

Никакая конституция не действует сама по себе. Ее главные проекции на повседневную практику – законы и законоисполнение. Имеет место пирамида правовых интерпретаций, каркасом которой является конституция.

Как известно, Конституционный Суд – вершина судебной власти, осуществляющей конституционный контроль. Должен отметить, что количество обращений в российский Конституционный Суд по вопросам нарушений судами различных инстанций конституционных норм постоянно растет. Эту тенденцию можно назвать позитивной, поскольку она означает, что все больше граждан страны осваивают правовую систему и начинают ее активно использовать.

Но одновременно эту же тенденцию можно оценить как тревожную, потому что многие жалобы, которые приходится разбирать в Конституцион-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ном Суде, связаны с ошибками правоприменителей. А растущий поток обращений по поводу таких ошибок не может не снижать оперативность нашей работы по рассмотрению дел, имеющих важнейшее значение для российской государственности.

Справедливо говорится, что Конституционный Суд – не пожарная команда, которая должна лететь с сиреной на каждый правовой пожар по первому зову. Но в то же время нельзя допускать, чтобы Конституционный Суд оказался тем органом, который всякий раз приезжает на остывшее правовое пепелище. И здесь вновь стоит проблема уровня правосознания власти и граждан.

Конституционный Суд не имеет права рассматривать проблемы по своей собственной инициативе. В законодательстве четко прописано, что основание для их рассмотрения – официальный запрос органов государственной власти или жалоба гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод. А потому многое зависит от реакции российских граждан, и прежде всего политиков, от своевременности постановки перед Конституционным Судом проблем, которые относятся к сфере нашей компетенции и требуют реагирования.

Роль Конституционного Суда непосредственно относится к высшему уровню российской политики. Именно поэтому для меня и моих коллег категорически недопустима малейшая политизация деятельности и решений. Однако каждый из нас хорошо осознает, что мы все находимся в единой и во многом кризисной российской реальности. Это очень сложная и противоречивая реальность. В ней острейшие мировые процессы и рушащиеся структуры международного права – вне сферы нашего контроля и решающего влияния.

В этой реальности налицо множество разрывов между оболочками властных, социальных и других институтов и содержательным наполнением этих институтов. Множество разрывов между формой и содержанием. И Конституция как важнейший правовой институт не может оказаться вне искажающего и трансформирующего влияния такой реальности.

Составной частью высшего уровня государственной политики является антикоррупционная политика. Это выте-

кает, например, из преамбулы Указа Президента России от 24 ноября 2003 года № 1384, в соответствии с которым был создан Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, куда вошли Председатель Правительства, председатели палат парламента, а также председатели Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов.

В уже упомянутом докладе ВЦИОМа «Россия накануне президентских выборов» отмечено, что борьба с коррупцией во власти занимает вторую позицию (после преодоления бедности) в требованиях россиян к главе государства.

В российском законодательстве определения коррупции нет. Принято считать, что термин «коррупция» происходит от латинского «corruptio», что переводится как «порча», «разложение», «сворачивание», «подкуп». По смыслу точно, но для юриста, конечно, недостаточно.

Мировое сообщество выработало юридически четкие определения криминальных проявлений коррупции. Они содержатся в конвенциях Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.) и о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.), Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) (ратифицирована Федеральным законом от 26 апреля 2004 года № 26-ФЗ) и Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) (ратифицирована Федеральным законом от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ).

Сейчас перед нами стоит задача ратифицировать конвенции Совета Европы и взяться за приведение российского законодательства в соответствие с их требованиями. Причем изменять придется не только Уголовный кодекс. Ратификация только конвенций ООН требует от нас усовершенствования уголовно-процессуального, административного, оперативно-розыскного, гражданского, банковского и иных видов законодательства.

Например, в Конвенции ООН против коррупции (2003 г.) говорится о необходимости действенного предупреждения коррупции. Предлагается, в частности, добиваться большей прозрачности в финансировании политических партий и кандидатов на избираемые должности, в управлении общественными финансами, в процедуре

утверждения национального бюджета. Предлагается вводить международно-правовые стандарты бухгалтерского учета и аудита, принимать процедуры, позволяющие населению получать информацию о процессах принятия решений, и так далее.

Ратификация конвенций – очень важная для страны процедура. Но не обязательно ждать ратификации международных конвенций. В борьбе с коррупцией надо действовать по принципу «здесь и сейчас». Например, в Калининградской области с августа 2002 года действует закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти», который разработан депутатами областной Думы с участием международной общественной организации «Трансперенси интернейшнл». Закон регулирует механизмы доступа к официальным документам и материалам, к заседаниям органов государственной власти, а также случаи ограничения доступа. Урегулированы и вопросы предоставления материалов и документов на основании запросов. Этот региональный закон, на мой взгляд, мог бы стать основой для принятия соответствующего федерального закона.

Еще один перспективный законопроект подготовлен по вопросам парламентского контроля (парламентских расследований) по инициативе общественной организации – Национально-го антикоррупционного комитета.

Сейчас все чаще говорят о том, что необходимо проводить экспертизы действующих и разрабатываемых законов на предмет их коррупционности. Главная проблема здесь – критерии таких экспертиз. Это очень сложная проблема. Тут многое зависит от идеологических установок самих экспертов. Одни увидят признаки коррупционности в попытках усилить государственный контроль в той или иной сфере экономики, другие, наоборот, – в стремлении ослабить этот контроль. Но есть критерий, который признан практически всем экспертным сообществом. А именно: закон создает простор для коррупции, если в нем много отсылочных норм, которые дают возможность творить подзаконные, ведомственные акты. А ведомственные инструкции, в свою очередь, не отвечают на многие вопросы, что уводит участников правовых отношений во внеправовое поле.

Надо сказать, что проблема антикоррупционной экспертизы весьма активно разрабатывается у нас в стране различными научными центрами. Наиболее интересные рекомендации подготовлены независимо друг от друга: Научно-исследовательским институтом проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре, фондом «ИНДЕМ» и Высшей школой экономики. Все эти подходы можно с успехом использовать в практике антикоррупционной деятельности.

Если говорить о приоритете рассмотрения первоочередных вопросов на Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, то я бы их выстроил в следующем порядке.

1. Выполнение международно-правовых обязательств России в борьбе с коррупцией (ратификация соответствующих конвенций).
2. Разработка Концепции антикоррупционной политики.
3. Разработка Концепции государственной службы.
4. Доработка и принятие Федерального закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике».
5. Определение места антикоррупционных мер в административной реформе, реформе правоохранительных органов и спецслужб.
6. Совершенствование правовых мер борьбы с коррупцией в судебной системе.

Проведение полномасштабной правовой реформы – не дань моде, не желание выстроить очередной замок на песке. Это объективный исторический процесс. При Петре Великом, при Екатерине II, при Николае I, Александрах I, II, III, Николае II судебная реформа всегда была неразрывной частью общей правовой реформы, она проводилась одновременно с реформами государственного устройства и местного самоуправления.

Современная правовая реформа неразрывно связана с целями развития нашей страны, смыслом бытия, тенденциями глобальной трансформации мироустройства. Определить и структурировать правительственные ориентиры реформирования общества и государства – в этом смысле правовая реформа России в XXI веке.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

## МОНИТОРИНГ ПРАВА В НАДЗОРНЫХ И КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНАХ

Сергей СТЕПАШИН,  
Председатель Счетной палаты Российской Федерации

# О МОНИТОРИНГЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В СВЕТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

**Г**ЛУБОКИЕ политические и экономические преобразования, которые происходят в Российской Федерации, требуют адекватного правового осмысления и оформления. Законодателям приходится работать на опережение, с неизбежностью внося в законодательство вместе с новациями и сопутствующие им ошибки. В настоящее время редкий закон не несет содержательных или юридико-технических ошибок. Россия находится в состоянии поиска самых разных политических, экономических, социальных решений, и неспособность оформлять их в конкретных правовых актах становится уже угрожающей.

Идея мониторинга законодательства, которую предложил и по-своему реализует в ежегодных докладах «О состоянии законодательства в Российской Федерации» Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, имеет несомненную актуальность. В целом следует высоко оценить содержание докладов. Однако последующие доклады, как представляется, должны быть несколько иными.

Задачи, которые ставятся законодателем, в общем-то ясны. Проблемы

закончаются в реальном понимании того, как это реализовывать.

В докладах отмечается недостаточная продуманность тех или иных законодательных решений. Однако авторы доклада сами могли бы предложить более распространенный позитивный анализ конкретных законодательных решений.

Ниже мы затронем те проблемы или вопросы, которые, на наш взгляд, следовало бы сделать темой новых докладов.

Прежде всего в законах, принятых в последние годы, большую тревогу вызывает наличие большого количества простейших технических ошибок. Для многих правоведов очевидно, что сегодня не сформированы школы законодательства, и поэтому в докладе могли бы быть предложены определенные правила работы, обязательные при подготовке законодательных актов. Далее мы приведем некоторые замечания по законопроектной деятельности, которые могли бы послужить истинником таких правил.

Во-первых, сегодня очевидно, что законопроекты принимаются в первом чтении, как правило, даже не для утверждения концепции законопроекта, а

для того, чтобы просто обозначить свое место в законотворчестве. Законодатели прошлых лет помнят, что законопроект еще на стадии подготовки к первому чтению отработывался не только концептуально, но и вплоть до запятой. Счетная палата Российской Федерации может привести пример, когда законопроект после первого чтения сохранил все ошибки, имевшиеся на самой начальной стадии, несмотря на все экспертные заключения. Так, проект федерального закона № 210/196-4 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», подготовленный к процедуре второго чтения, сохранил нормы, опирающиеся на уже не действующее законодательство. Поэтому обычные на практике действия законодателя, заключающиеся во внесении законопроекта на рассмотрение во что бы то ни стало с тем условием, что дорабатываться он будет потом, должны быть исключены.

Во-вторых, очевиден недостаточный профессиональный уровень разработчиков законодательных актов, который периодически усугубляется в связи с выборами нового депутатского корпуса или формированием нового Правительства. К сожалению, очень часто такой низкий уровень поддерживается и узковедомственными интересами, которые заранее исключают возможность даже технических усовершенствований. Эти интересы становятся даже опасными. Недавно Минфин России предложил внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые практически перечеркивают существование внешнего государственного финансового контроля в Российской Федерации. При этом игнорирование экспертных заключений просто удручает.

Поэтому было бы интересно узнать точку зрения Совета Федерации по вопросу предъявления обязательных требований к профессиональному составу рабочих групп разработчиков законодательных актов.

В-третьих, при подготовке проектов законодательных актов пояснительной записки как обязательного элемента законотворческой работы явно недостаточно. По нашему мнению, таким же условием подготовки законопроекта может быть обязательность научной, аналитической проработки законодательных решений с обсуждением их на различных уровнях.

Обязательным для предлагаемого к рассмотрению законопроекта должно стать заключение независимых экспертов о точности и адекватности законодательного решения, а также заключение о возможном наличии в законопроекте норм, способствующих возникновению коррупционных обстоятельств. Кстати, последнее вытекает из предложений самих членов Совета Федерации.

В-четвертых, очень часто препятствием к совершенствованию законопроекта является невозможность внесения поправок, которые могут быть оценены, в частности, как концептуальные на той стадии, когда концепция уже считается принятой. При этом изменение концепции можно усмотреть даже в использовании иного слова. Мы считаем, что формализм в законотворческой деятельности недопустим. Критерием может быть только точность в законотворчестве. Конечно, случаи возврата законопроекта на предыдущие стадии рассмотрения известны, но они редки.

Представляется целесообразным предусмотреть возможность внесения в законопроекты поправок, носящих принципиальный характер, на любой стадии их рассмотрения.

Понятно, что усложнение процедур рассмотрения законопроекта затягивает время его принятия, но возможность появления ошибочного закона может быть значительно опаснее его отсутствия. Тем более что существующее законодательство уже имеет некоторое насыщение.

Представляется также, что совершенствование законодательных процедур следует закрепить путем развития положений регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Счетная палата с удовлетворением отмечает, что в последнем докладе Совета Федерации воспринята предложенная Счетной палатой идея подготовки специализированных досье, в которых были бы собраны ранее разрозненные замечания к каждому в отдельности рассматриваемому закону, дополненные новыми материалами, включая аналитические. В этом случае мы можем иметь специализированные досье на конкретные законы, пригодные для их развития или для того, что просто называется работой над ошибками.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Очень хотелось бы, чтобы время общих слов, характерное для осмысления начальных шагов в законодательстве, закончилось. Такой конкретной работы сегодня очень не хватает. Многие правоприменители имеют замечания к очень многим законам Российской Федерации.

Даже такие достаточно хорошо проработанные законодательные акты, как Гражданский кодекс Российской Федерации и Бюджетный кодекс Российской Федерации, не свободны от ошибок.

Можно привести пример. Контрольно-счетные органы (палаты), создаваемые законодательными (представительными) органами, названы в Бюджетном кодексе Российской Федерации их собственными контрольными органами. В числе прочих и Счетная палата Российской Федерации, которая, как известно, является не собственным, а независимым органом государственного финансового контроля. Но если в отношении Счетной палаты Российской Федерации имеется не так много вопросов, то в некоторых субъектах Российской Федерации органы прокуратуры требуют вернуть в лоно федерального законодательства (а именно в Бюджетный кодекс Российской Федерации) контрольно-счетные органы (палаты), которые законами субъектов Российской Федерации определены как организационно и функционально независимые, и определить их как исключительно собственные, собственные в полном смысле этого слова, то есть как подразделения аппаратов представительных органов власти.

Такие требования лишают контрольно-счетные органы (палаты) многих процессуальных возможностей, присущих независимым органам государственного финансового контроля.

Нестабильность не только в законодательстве, но и в конкретную политическую жизнь вносит игнорирование норм Конституции Российской Федерации. Тот же закон о монетизации напрямую нарушает Конституцию Российской Федерации, на что указывали и авторы первого доклада. Можно добавить к их замечаниям также факт нарушения статьи 71 Конституции Российской Федерации, которая относит регулирование прав человека и гражданина исключительно к ведению Российской Федерации. Известно, что

объемы указанных прав целых категорий граждан теперь определяются законами субъектов Российской Федерации, что сразу же породило неравенство прав граждан, живущих в разных регионах, приведшее в начале 2005 года к массовым волнениям.

Счетная палата Российской Федерации также хотела бы предложить свои конкретные замечания, которые могли бы лечь в основу указанных выше досье на существующие и подготавливаемые законы.

### Уголовный кодекс Российской Федерации

В Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – Уголовный кодекс) имеется ряд проблем юридического характера, затрудняющих применение некоторых норм уголовной ответственности на практике и имеющих непосредственное отношение к деятельности Федерального Собрания Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации. Парламентский контроль, как и финансовый контроль, осуществляемый непосредственно Счетной палатой Российской Федерации, основывается на возможности получения своевременной и достоверной информации, что должно обеспечиваться действием статьи 287 Уголовного кодекса, предусматривающей ответственность за отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Однако в действующем Уголовном кодексе в отличие от предыдущего Уголовного кодекса РСФСР, возможно, обоснованно, но непоследовательно введены различающиеся понятия – «лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации» и «должностные лица». Установленные соответственно статьями 201 и 285 Уголовного кодекса эти понятия, вернее, их различия, уже в статье 287 не были учтены. В данной статье определена уголовная ответственность только для должностных лиц. В результате большая часть субъектов права (лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации) оказалась вне уголовной ответственности за отказ в предоставлении информации не

только Счетной палате Российской Федерации, но и Федеральному Собранию Российской Федерации.

Необходимо также отметить, что определение должностного лица, данное в примечании к статье 285, распространено в Уголовном кодексе только на главу 30, хотя это понятие также используется в статье 304 главы 31 и в примечании к статье 318 главы 32. В статье 304 употреблено также понятие «лицо, выполняющее управленческие функции», хотя определение его, данное в главе 23, ею же и ограничивается и не может быть распространено на статью 304, как и собственно на статью 287, без необходимых изменений в соответствующих примечаниях. Таким образом, почти те же проблемы имеются и в названных статьях.

Отметим также, что в Уголовном кодексе не установлена аналогичная ответственность за непредоставление информации законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации, представительным органам местного самоуправления и соответствующим контрольно-счетным органам внешнего финансового контроля, создаваемым в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Как известно, законами субъектов Российской Федерации такая ответственность (уголовная) не может быть установлена.

В настоящее время имеется достаточно примеров невозможности применения статьи 287 Уголовного кодекса. Так, при отказе в предоставлении информации Счетной палате Российской Федерации в ходе контрольного мероприятия, проводившегося в ОАО «Общественное российское телевидение» по поручению Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации было отказано в возбуждении уголовного дела в отношении руководителей ОАО «Общественное российское телевидение» на основании того, что последние не являются должностными лицами и не подпадают под действие статьи 287 Уголовного кодекса.

Таким образом, необходимо изменить редакцию статьи 287 Уголовного кодекса, распространив определяемую в ней ответственность и на лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной органи-

зации, а также расширив перечень субъектов права, ответственность перед которыми устанавливает данная статья. Также очевидно, что необходимо распространить действие примечаний к статьям 201 и 285 Уголовного кодекса и на статьи других глав. В противном случае применяемые в статьях понятия не будут обеспечены правовыми определениями и соответствующие статьи не будут иметь необходимых правовых последствий.

Возможно, необходимо пойти по другому пути, с учетом того, что кроме Счетной палаты Российской Федерации существуют и иные органы, имеющие аналогичные проблемы. К тому же в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях данный терминологический вопрос уже решен иначе. В примечании к статье 2.4 «Административная ответственность должностных лиц» дано иное определение должностного лица: «Под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное».

Очевидно, что терминологическая двойственность недопустима. По нашему мнению, было бы более логично внести соответствующие изменения в Уголовный кодекс с учетом терминологического подхода, определенного в



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Аналогичная проблема, связанная с зауженной трактовкой понятия «должностное лицо», имеется и в недавно введенных новых статьях Уголовного кодекса: 285<sup>1</sup> «Нецелевое расходование бюджетных средств» и 285<sup>2</sup> «Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов».

Конкретные предложения в виде проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» предложены комитетам и комиссиям палат Федерального Собрания Российской Федерации.

### Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

В соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс) инспекторы Счетной палаты получили право составлять протоколы по фактам административных правонарушений (нарушение прав в избирательном процессе – статьи 5.17, 5.18, 5.21, нарушения в области финансов, в частности, нецелевое использование бюджетных средств – статьи 15.14–15.16, нарушения против порядка управления, то есть неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственное надзор (контроль), – часть первая статьи 19.4, невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственное надзор (контроль), – часть первая статьи 19.5, принятие мер по устранению причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения, – статья 19.6). При этом в случае обнаружения правонарушений в области финансов протоколы должны направляться для рассмотрения дел в этой области (то есть для принятия решений о применении конкретных санкций) в финансовые органы исполнительной власти, которые сами же часто и являются источниками данных правонарушений.

В такой ситуации необходимо требовать изменения соответствующих норм Кодекса, по крайней мере в час-

ти указанных правонарушений направлять их, как и по другим правонарушениям, для рассмотрения в суде.

Кроме того, необходимо отметить, что законодатель предусмотрел крайне низкие размеры штрафов в случае совершения указанных правонарушений. Следует предложить, и это будет оправданно, такую меру ответственности, определенную в кодексе, как дисквалификация виновного должностного лица. По крайней мере при нецелевом использовании бюджетных средств и при нарушениях против порядка управления.

### О работе над проектом федерального закона «О государственном финансовом контроле в Российской Федерации»

Серьезная проблема существует с законодательным обеспечением осуществления государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации. Почти десять лет в Минфине России предпринимаются попытки подготовить проект федерального закона о государственном финансовом контроле или хотя бы его концепцию. К сожалению, все попытки сводятся к желанию создать в системе федеральной исполнительной власти еще один орган финансового контроля. При этом забыт принцип, что регулировать необходимо там, где существует проблема. В системе федеральных органов исполнительной власти проблем с контролем нет. Правительство Российской Федерации в состоянии само решить правовые вопросы ведомственного и вневедомственного финансового контроля. Что касается осуществления внешнего финансового контроля, являющегося инструментом контроля со стороны представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, то здесь имеется много проблем. После создания Счетной палаты Российской Федерации в субъектах Российской Федерации, представительными органами субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления созданы и создаются органы финансового контроля. Возникает система внешнего финансового контроля, как ее определяет Бюджетный кодекс Российской

Федерации. Эта система нуждается в законодательном обеспечении. Без этой системы невозможно представить целостности бюджетного процесса в Российской Федерации. При этом необходимо решать вопросы не только государственного и не только регионального, как предлагал Минфин России, но и муниципального финансового контроля.

В принципе федеральные проблемы внешнего финансового контроля так или иначе решаются в Федеральном законе «О Счетной палате Российской Федерации». Проблемы внешнего финансового контроля других уровней до конца не решены. Необходимо помнить, что некоторые предметы ведения, затрагивающие напрямую интересы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, находятся в ведении именно Российской Федерации. Эти интересы можно перечислить: проверка движения средств соответствующего бюджета в банковской системе, взаимодействие с федеральными органами власти и управления, с федеральными органами контроля, и наконец, с правоохранительными органами.

Необходимо отметить, что состояние законодательства субъектов Российской Федерации в области финансового контроля характеризуется отсутствием единства в понимании правового статуса контрольно-счетных органов, их полномочий и выполняемых функций. Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепляет за законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федера-

ции право формировать и определять правовой статус создаваемых контрольных органов, что и приводит к многообразию норм правового регулирования в данной сфере. Так, в настоящее время две трети из 86 контрольно-счетных органов (палат) субъектов Российской Федерации являются самостоятельными, одна треть входит в состав законодательных (представительных) органов. В некоторых субъектах Российской Федерации контрольно-счетные органы (палаты) не являются полноправными участниками бюджетного процесса, их роль сводится к подготовке материалов по вопросам исполнения регионального бюджета по поручению законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Отсутствие единообразия в правовом регулировании статуса, полномочий органов внешнего финансового контроля не раз приводило к оспариванию органами прокуратуры законов субъектов Российской Федерации о контрольно-счетных органах (палатах), трудностям при организации взаимодействия контрольно-счетных органов (палат) субъектов Российской Федерации с федеральными контрольными и правоохранительными органами.

Необходимость обеспечения единства правовых основ организации и деятельности органов внешнего финансового контроля диктуется также задачами, стоящими перед ними в связи с реформированием бюджетного процесса в Российской Федерации, переходом к бюджетированию, ориентированному на результат.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

## МОНИТОРИНГ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Валерий АКСАКОВ,  
председатель Московской областной Думы

# О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Состояние законодательства  
в Московской области

**А**КТИВНАЯ законодательная деятельность в субъектах Российской Федерации позволила расширить и углубить регулирование общественных отношений, отразить в законах новые направления развития страны, ликвидировать существенные пробелы в действовавшем ранее законодательстве, очистить его от устаревших норм и предписаний.

Оценка состояния системы действующего законодательства Российской Федерации свидетельствует о том, что созрела настоятельная необходимость создания единого механизма мониторинга правового поля и правоприменительной практики. Отродно отметить, что важность этой проблемы и необходимость ее скорейшего решения объединяют все большее число сторонников цивилизованного законодательства. Инициатором этой работы стал Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, для которого она не является лишь модной кампанией, а приобрела поступательный и необратимый характер.

Опыт проведения мониторинга есть у всех ветвей и органов государственной и муниципальной власти. Однако характер этой работы добровольный и, образно говоря, факультативный. Формы и процедуры тоже различные. Иногда даже приходится сталкиваться с непониманием того, для чего нужна оценка нормативных правовых актов. В результате неисполнение законов становится хронической болезнью отечественного законодательства. Рецепт здесь один – общая методология и подходы к мониторингу, их законодательное закрепление и обязательность исполнения всеми субъектами правотворчества и правоприменения.

Рассмотрение и изучение всех аспектов законоподготовительной и правоприменительной практики – действий исполнительных органов государственной власти, должностных лиц, правоохранительных, судебных органов, самих граждан – есть наша главная задача. То есть система мониторинга – это оценка, анализ и прогноз того, как работают законы в своей взаимозависимости.

Прошел почти год с момента проведения III Всероссийской научно-

практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики», которая нацелила ее участников на проведение комплексной оценки соответствия законодательства состоянию и задачам развития общества.

Московская областная Дума, как и Государственная Дума Ставропольского края, в числе первых начала работу по организации и внедрению в свою деятельность правового мониторинга.

Оглядываясь на прошедший год экспериментальных подходов к данному направлению работы, хочу сказать, что внедрение института правового мониторинга в деятельность законодательного органа, безусловно, очень важно. Мы приняли решение о создании на базе Московской областной Думы центра мониторинга права и правоприменительной практики. К работе в центре мы привлекаем самый широкий круг участников законотворческого процесса, причем на всех его стадиях: законоподготовительной, законотворческой и законоприменительной.

Важно осознание самими депутатами и аппаратом Думы необходимости анализа, оценки и прогнозов той законотворческой работы, которую они проводят. Мы и раньше уделяли этому пристальное внимание, благодаря чему и включились в этот эксперимент в числе первых. Но сегодня мы ставим эту работу на научно-практические рельсы. Совершенствуем формы и методы мониторинга, стремимся привлекать исполнительные и судебные органы области к этой деятельности.

В практику нашей работы уже прочно вошли:

- определение приоритетности разрабатываемых законопроектов на основе стратегического планирования социально-экономического развития области на долгосрочную перспективу;
- анализ практики правоприменения отдельных правовых актов Московской области;
- анализ результативности законодательных инициатив и обращений Московской областной Думы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- анализ судебной практики, заключений органов юстиции;

– контроль за исполнением законов Московской области.

Формами и процедурами мониторинга права и правоприменительной практики являются:

- час правительства Московской области;
  - выездные заседания Думы, комитетов;
  - депутатские запросы;
  - образование согласительных, рабочих групп по рассмотрению законопроектов до внесения их на рассмотрение заседания Думы;
  - выездные заседания комитетов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
  - депутатские слушания, «круглые столы», семинары, научно-практические конференции по реализации законов Московской области;
  - правовая и лингвистическая экспертиза законопроектов;
  - аналитическое сопровождение наиболее важных законопроектов;
  - рабочие группы, созданные решениями Думы для разработки и доработки законопроектов;
  - использование «деловых игр» для детальной проработки механизма правоприменения ряда законопроектов;
  - проведение анкетных опросов качества законодательства в области, экспертизы о соответствии норм законодательного акта Московской области федеральным законодательным актам, правилам законодательной техники;
  - формирование сводной электронной базы данных мониторинга законодательства и правоприменительной практики;
  - разработка «диагностической карты принимаемого Думой закона (досье)», благодаря которой мы можем проследить всю его историю: с момента зарождения до момента правоприменения.
- Наиболее эффективной формой организации в области постоянного наблюдения, анализа и оценки законодательства являются выездные заседания Думы. Институт мониторинга в обязательном порядке предусматривает как широкое информирование населения о деятельности законодательного органа государственной власти, так и использование принципа обратной связи. Качество анализа состояния общественных отношений в результате их правового регулирова-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ния целиком зависит от того, насколько полно мы владеем информацией о социальных процессах и векторе общественного мнения в регионе. Именно поэтому мы регулярно проводим выездные заседания Думы в муниципальных образованиях области, в которых приняли участие более 5 тысяч представителей из 90 процентов муниципальных образований Московской области.

Необходимо отметить, что эта форма нашей работы нашла большую поддержку в муниципальных образованиях. На таких заседаниях в основном рассматриваются вопросы, наиболее актуальные для тех городов и районов, где проходит заседание.

В ближайшее время мы проведем рабочее совещание по выработке направлений совместной работы и сотрудничества между ветвями власти в области, органами местного самоуправления по созданию в Московской области постоянно действующей системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. Итогом совещания будет подписание протокола о взаимодействии органов государственной власти Московской области, федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, юстиции и прокуратуры в организации и проведении мониторинга правового пространства и правоприменительной практики в Московской области.

В законотворчестве должны действовать принципы опережающего, наступательного рассмотрения принимаемых решений и всестороннего публичного их обсуждения. Такой подход делает законотворческий процесс прозрачным и повышает качество законов, что в конечном счете делает более эффективными принимаемые решения.

В настоящее время правовое поле Московской области – это свыше 1200 нормативных правовых актов Московской области, охватывающих все основные сферы развития Подмосковья.

Московской областной Думой разработан интересный опыт правотворческой деятельности, заслуживающий изучения и распространения.

С начала созыва (с декабря 2001 года) Думой проведено 96 заседаний, на которых рассмотрено 1938 вопросов. Принято 409 законов Московской области. Губернатором

Московской области подписано 400 законов.

Большого напряжения сил от депутатов потребовала работа над губернаторским проектом закона об областном бюджете на 2006 год. В очередной раз законодатели обеспечили своевременное принятие областного бюджета до начала текущего года.

В связи с необходимостью проведения систематизации всех нормативных правовых актов, регулирующих налоговые правоотношения на территории Московской области, Думой разработан проект закона Московской области «О правовом обеспечении налогообложения в Московской области».

С целью развития действующей Концепции социально-экономического развития Московской области приняты областные целевые программы «Развитие отрасли птицеводства Московской области», «Экология Подмосковья», «Обеспечение правоохранительных органов и органов управления для выполнения задач по укреплению правопорядка на территории Московской области на 2004–2007 годы».

С целью обеспечения адекватности системы действующего законодательства задачам создания экономической активности региона с долгосрочным и устойчивым развитием разработан Закон Московской области «О стратегическом планировании развития Московской области». Этим актом предусмотрено, что основу стратегического планирования и социально-экономического развития Подмосковья будут составлять генеральный план развития области, разрабатываемый на долгосрочную перспективу, а также программное заявление губернатора области о стратегии развития региона. Предполагается также создание краткосрочных и среднесрочных программ, которые будут отражать систему стратегических целей социально-экономического развития с указанием конкретных задач. В настоящее время из средств областного бюджета финансируются 32 областные целевые программы.

Важнейшим направлением деятельности депутатов является активное участие в законотворческом процессе на федеральном уровне. За 10 лет в качестве законодательной инициативы Московской областной Думой внесено в Государственную Думу 106 законопроектов.

Изменения федерального законодательства потребовали внесения изменений и дополнений в более чем 40 областных нормативных правовых актов. Дума достойно справилась с этой задачей. С начала созыва в Думу поступило 1529 федеральных законопроектов. Исполнено 1486, в том числе по 1340 даны ответы. Всего на заседаниях Думы рассмотрено 596 проектов федеральных законов. Из них 408 одобрено.

В целях повышения эффективности участия Думы в федеральном правотворчестве по моей инициативе Думой принято Положение о порядке рассмотрения Московской областной Думы проектов федеральных законов.

На заседаниях комитетов Думы активно рассматриваются законодательные инициативы, поступившие из субъектов Российской Федерации. Наиболее часто мы сотрудничаем с Государственным Собранием – Эл Куртай Республики Алтай, Законодательным Собранием Республики Карелия, законодательными собраниями Краснодарского края, Владимирской, Ивановской, Челябинской, Ярославской, Костромской, Смоленской областей, Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа и другими.

Но сегодня намного важнее перейти от количественных показателей нормотворчества к оценке качества принимаемых нормативных правовых актов на основе результатов их реализации.

### Социально-экономическая стратегия развития региона: новые подходы

Депутаты Московской областной Думы уделяют в рамках мониторинга правового поля и правоприменительной практики огромное внимание реализации законов области социальной направленности.

Решение комплекса социальных проблем требует длительной, целенаправленной и упорной работы. В настоящее время Московская областная Дума занимает одно из первых мест среди законодательных органов субъектов Российской Федерации в создании и развитии социального законодательства.

Социальное благополучие жителей Московской области является стратегической целью деятельности депутатского корпуса. Мы стремимся

к тому, чтобы любой закон, принятый нами, был нацелен на соблюдение социальных интересов людей. Основным методом формирования экономической и социальной политики являются целевые программы. Там, где работают принятые нами долгосрочные социальные программы, складываются эффективные производственные отношения. Каждый восьмой вопрос, обсуждаемый Думой, каждый четвертый закон Московской области нацелены на реализацию социальной политики.

Депутатами Московской областной Думы принята Концепция социально-экономического развития Московской области, определяющая долгосрочные перспективы развития и важнейшие направления деятельности по обеспечению устойчивого развития региона. В соответствии с этой концепцией нами приняты областные целевые программы «Социальная гарантия» и «Социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в Московской области».

Практически полностью реализована комплексная программа социально-экономического развития Московской области на 2005 год, определившая приоритеты развития, в числе которых: повышение уровня жизни населения на основе роста доходов и развития социальной инфраструктуры; создание условий для гармоничного развития подрастающего поколения; улучшение состояния здоровья населения на основе доступной широким слоям населения медицинской помощи и повышения качества медицинских услуг, развития массовой физической культуры и спорта.

В Московской области успешно реализована целевая программа «Социальная защита населения Московской области», общий объем финансирования которой составил 15 911 645 тыс. рублей, в том числе из областного бюджета – 3 987 979,4 тыс. рублей. В рамках указанной программы неоднократно увеличился размер доплат к государственным трудовым и социальным пенсиям малообеспеченным пенсионерам.

Заработная плата работников бюджетной сферы за последнее время повысилась в среднем в 2,5 раза. В полном объеме выполнены мероприятия по предоставлению льгот инвалидам, ветеранам и пенсионерам. Ад-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ресную помощь в денежной и натуральной форме ежегодно получали около 320 тысяч нуждающихся граждан. Жилищные субсидии получили около 500 тысяч жителей Московской области.

За последние годы в Подмосковье накоплен значительный положительный опыт по социальному обслуживанию граждан, создана широкая сеть областных и муниципальных социальных учреждений. Продолжалось также и развитие инфраструктуры социального обслуживания – создание новых специализированных учреждений и отделений в городах и районах области, реконструкция и ремонт действующих. И это далеко не полный перечень сделанного в данном направлении.

Социальная защита населения в Московской области носит многоплановый и целевой характер. Роль Московской областной Думы в решении наиболее насущных проблем населения региона заключается в нормативно-правовом обеспечении действий исполнительной власти и создании благоприятного правового климата.

На протяжении нескольких последних лет в Московской области проводится последовательная работа по созданию прозрачной и регламентированной системы финансирования из бюджетов различных уровней, выплатам социальной помощи отдельным категориям граждан, имеющим в соответствии с законодательством право на льготы, компенсационным выплатам, а также выплатам заработной платы работникам бюджетных учреждений и государственным служащим Московской области.

Во многих муниципальных образованиях Московской области введен единый порядок обращения граждан за предоставлением льгот, что исключает их неправомерное назначение и дублирование, позволяет, соответственно, сократить расходы на предоставление указанных льгот.

Московской областной Думой принят комплекс законов, регулирующих правоотношения в области социальной защиты жителей Подмосковья, позволяющих решать сложные жизненные проблемы граждан: «О прожиточном минимуме в Московской области», «О потребительской корзине в Московской области», «О размере государственной социальной помощи в

Московской области», «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы Московской области», «О социальной норме площади жилья для предоставления гражданам компенсации (субсидий) и льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг на территории Московской области» и т. д.

Принимаются меры по улучшению демографической ситуации и решению проблем молодой семьи. В области приняты и действуют целевая программа «Молодежь Подмосковья», Закон «О региональной государственной молодежной политике в Московской области». Социальная политика органов государственной власти Московской области направлена на повышение уровня жизни населения и усиление адресности в оказании помощи малообеспеченным семьям, детям, одиноким пожилым гражданам, другим остро нуждающимся категориям граждан.

До 2007 года продлена успешно действовавшая программа «Дети Подмосковья». В нее включены организация отдыха и оздоровления детей и подростков, профилактика безнадзорности несовершеннолетних, подпрограммы «Дети-инвалиды», «Дети-сироты», «Здоровый ребенок», «Одаренные дети».

С целью реализации на территории Московской области государственной политики в сфере социальной защиты и реабилитации инвалидов приняты законы, направленные на защиту и поддержку инвалидов: «О квотировании рабочих мест для инвалидов и молодежи в Московской области», «Об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры в Московской области» и т. д.

Развивается сеть образовательных учреждений инновационного типа, возросло число учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья.

Сегодня можно с большой долей уверенности говорить о том, что органы государственной власти Московской области в целом взяли правильный курс на решение основных социальных и экономических проблем, конечным результатом их деятельности должны стать улучшение жизненного уровня,

обеспечение стабильности, благополучия и уверенности в завтрашнем дне населения Подмосковья.

Московская областная Дума активно использует в своей работе мониторинг законодательства и правоприменительной практики, что существенно сказывается на качестве проектов нормативных правовых актов и позволяет оценить достижение запланированных результатов в сфере государственного и местного управления.

Опыт проведения подобного мониторинга есть у всех органов государственной и муниципальной власти. Московская областная Дума рекомендует использование мониторинга законодательства и правоприменительной практики во всех направлениях законодательства.

В целях изучения практики правоприменения Закона Московской области «О социальном партнерстве» в Московской областной Думе был проведен «круглый стол». Судьба данного закона непростая. Было несколько попыток его принять, но законопроекты отклонялись. Главное управление по труду и социальным вопросам Московской области тоже считало, что не нужно дублировать федеральное законодательство, нужно вносить что-то свое. В итоге новую редакцию этого закона мы приняли 6 июля 2005 года.

С момента принятия закона в марте 1999 года прошло семь лет, сейчас жизнь подтверждает правильность принятия этого закона. Идет его реализация, развивается коллективно-договорное регулирование в социально-трудовой сфере.

Накоплен определенный опыт заключения областного трехстороннего соглашения как базового документа. Требуется более тщательная проработка вопросов, серьезное экономическое обоснование при проведении коллективных переговоров.

Важным моментом явилось рассмотрение путей реализации названного закона в связи с реформой местного самоуправления. Необходимо применение наших информационных технологий. Федеральная служба по труду и занятости в рамках международной программы начала формировать регистр соглашений. Сейчас предстоит большая сложная работа для того, чтобы мы могли иметь банк данных коллективных договоров и соглашений с их обязательствами. Они

должны быть доступны, это повысит их престижность и ответственность в рамках наших переговоров.

В 2000 году Россия подписала Социальную хартию, сейчас идет работа по ее ратификации, поэтому областное законодательство по социальному партнерству, как и федеральное, будет увязываться с требованиями этой хартии.

В процессе обсуждения практики применения закона было отмечено, что участие работодателей в подготовке проектов законов, регулирующих социально-трудовые отношения, является необходимым и полезным.

Следует рассмотреть возможность включения в областные законы положений, соответствующих статьям 23, 33 и 34 Трудового кодекса Российской Федерации, поскольку они используются на практике. Речь идет о делегировании полномочий органам государственной власти и местного самоуправления на представление интересов работодателей.

Надо отметить, что все изменения, происходящие в решении проблем социального характера Московской области, стали возможны в первую очередь за счет социальной направленности бюджетов – основных финансовых законов последних трех лет. За последнее время доходная часть бюджета возросла на 50 млрд. рублей. Расходы на социальную политику увеличились в три раза.

В соответствии с требованиями времени в Московской областной Думе разрабатывается новая редакция Закона Московской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Московской области», соответствующая федеральному законодательству и особенностям формирования областного бюджета.

Важную роль в увеличении доходной части бюджета, налоговых поступлений сыграла работа (в соответствии с законодательством) по перерегистрации предприятий Московской области, ранее зарегистрированных в Москве.

За счет изменений в инвестиционной политике большинство подмосковных промышленных предприятий получило новый импульс в развитии.

В Подмосковье сегодня работают более 900 иностранных компаний и предприятий. Инвесторам предоставляются налоговые льготы до 4 процентов в соответствии с Законом Московской



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

области «О льготном налогообложении в Московской области».

Растет инвестиционный престиж области. В 2005 году инвестиции составили около 40 млрд. рублей. За три месяца этого года только прямые зарубежные инвестиции составили около 250 млн. евро. Предполагается, что к концу года прямые инвестиции достигнут цифры в 1 млрд. долларов.

Разрабатывается закон Московской области «Об инвестиционной политике органов государственной власти Московской области». Принятие этого закона упорядочит процесс планирования государственных инвестиций Московской области и создаст дополнительные стимулы для активизации инвестиционной деятельности на территории Московской области.

Рост инвестиций и оживление в торговле отразились на областном бюджете. В прошлом году его доходная часть насчитывала 76,5 млрд. рублей. Губернатор Московской области Б. Громов поставил задачу не снижать темпов экономического роста и выйти на бюджетный уровень в 100 млрд. рублей.

Острой остается проблема жилищно-коммунального хозяйства. Для приведения объектов жилищно-коммунального хозяйства в нормальное состояние необходимо не менее 40 млрд. рублей. Это почти половина годового бюджета. В 2005 году, впервые за последнее десятилетие, изыскано на эти цели 700 млн. рублей. Этих средств хватает только на объекты, находящиеся в аварийном состоянии.

Не менее острой, особенно для сельской местности, является транспортная проблема. Развивается троллейбусное сообщение в таких городах области, как Химки, Подольск, Видное. Построено и реконструировано 35 мостов, отремонтировано 2 тыс. километров дорог. Одним из источников финансирования дорожной отрасли может явиться установление акцизов на авторезину.

В 2005 году вступили в действие статьи 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С изменением федерального налогового законодательства с 1 января 2005 года из региональных в местные переданы земельный и транспортный налоги. Из источников формирования доходной части территориального дорожного

фонда для финансирования дорожных работ на сети дорог общего пользования остаются акцизы на нефтепродукты и субвенции и дотации федерального бюджета.

Безусловно, в решении проблем области большое значение имеет совместная деятельность Думы с губернатором Московской области, правительством Московской области. Мы вместе стараемся выработать системный подход к решению любых проблем региона – транспортных, жилищных, медицинских, образовательных и других. Принцип основан на стратегическом выборе целей, долгосрочном и тактическом планировании, концентрации сил, средств и реальных возможностей.

Развитие рыночных отношений, формирование российской государственности в целом обусловили интенсивное развитие правотворчества субъектов Российской Федерации в области стратегического планирования. В Московской области разработан и в ближайшее время будет принят Закон Московской области «О стратегическом планировании развития Московской области».

Все эти вопросы должны найти отражение в первоочередных исследованиях Думы по мониторингу законодательства и правоприменительной практики.

Правовой мониторинг должен иметь электронное обеспечение. Для успешного развития законодательной интеграции субъектов Федерации, внедрения мониторинга правового поля и правоприменительной практики необходимо использовать современные информационные технологии.

В числе 27 регионов Российской Федерации Московская область включена в федеральную программу «Электронная Россия». Ведется большая работа по внедрению электронного документооборота в структурных подразделениях Московской областной Думы. Это первые шаги по переходу к так называемому электронному правительству и безбумажным технологиям.

Также Московская областная Дума заключила соглашение с юридическим информационным агентством «INTRALEX» по внедрению прикладной системы АРМ «ЮРИСТ».

Использование электронной системы в законопроектной деятельности должно заключаться в возможности

создания полноценного, постоянно обновляемого на основе хронологии выполненных работ на всех стадиях, централизованно организованного и оперативно-доступного архива материалов, связанных с законопроектом, – своего рода электронного паспорта, досье на каждый законопроект.

#### Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: первые выводы

1. Развитие законодательства на федеральном и региональном уровнях должно быть более согласованным. В связи с этим должна быть целостная система, которая позволит осуществлять постоянный и полноценный мони-

торинг правового пространства и правоприменительной практики.

2. Необходимы законы о базовых процедурах, о нормативных правовых актах, о мониторинге права.

3. Необходимо продолжать работу по созданию своеобразного досье на базовые законы.

4. Должны быть разработаны стратегия действия закона, четкое определение институтов, обеспечивающих действие закона, создана информационная база мониторинга.

5. Необходимо проводить мониторинг общественных отношений. То есть должна быть гибкая интеллектуальная структура, осуществляющая анализ ситуации в области по определенным критериям, индикаторам оценки эффективности законодательства.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



**Юрий ГОНТАРЬ,**  
*председатель Государственной Думы Ставропольского края,  
председатель Комиссии Совета законодателей по мониторингу  
законодательства и правоприменительной практики*

## ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МОНИТОРИНГА ПРАВА В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

### Ставропольский край: первые законы

**К**ОНСТИТУЦИЯ Российской Федерации, принятая в 1993 году, впервые в отечественной истории закрепила за регионами право принимать собственные законы. Перед нами открылось чистое правовое поле, на котором создавались первые краевые законы. Формирование краевого законодательства происходило чрезвычайно активно. Правовая свобода, предоставленная Конституцией, при отсутствии ясного федерального законодательства, с одной стороны, и при форс-мажорных условиях, в которых оказались субъекты Российской Федерации, в том числе Ставропольский край в период реформ, – с другой, оказывалась порой настолько чрезмерной, что мы в этой ситуации не всегда осознавали пределы своей правовой активности.

Поставленные перед необходимостью защиты прав жителей края в период массового прибытия мигрантов депутаты, например, приняли Закон «О статусе жителя Ставропольского края», который устанавливал на территории края особый порядок проживания, миграции, реализации некоторых гражданских прав и свобод. Этим законом определялся статус жителя края

и порядок его приобретения. Закреплялся правовой институт натурализации переселенцев, которые приобретали статус жителя края после получения разрешения на временное проживание и семи лет натурализации. К принятию такого закона нас подвигли как чрезвычайно неблагоприятная миграционная и криминогенная ситуация, так и отсутствие ее надлежащего регулирования федеральными законами.

В 1994–1995 годах краевая Дума предоставила налоговые льготы винодельческим предприятиям по акцизному налогу. Экономическая целесообразность была очевидной. Экономическая стагнация отрасли в этот период плюс сильные заморозки погубили значительную часть виноградников, а на закладку новых собственных средств предприятий не хватало. Однако правовая сторона не была безукоризненной. Предприятия освобождались от акциза в части бюджета края. Но при этом затрагивалась налоговая база федерального налога на добавленную стоимость, уменьшались отчисления в федеральный бюджет. Нас это не смущало, ибо мы защищали собственного производителя в условиях неясного федерального законодательства. В результате виноделы Ставрополья выжили в сложных финансовых и климатических условиях, хотя

говорить о правовой чистоте принятых решений сложно.

Важнейшим направлением краевой законодательной политики всегда была защита краевой экономики и предпринимателей, в том числе от имевших место незаконных действий федеральных властей. Одним из них было постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 197, которое установило драконовские и противоречащие Конституции лицензионные сборы в той же винодельческой отрасли. Виноделие края – а это 26 хозяйств – оказалось на грани банкротства. Резко увеличивались (на 70 %) оптово-отпускные цены, значительно снижались покупательский спрос и реализация винодельческой продукции.

Уникальные ставропольские вина ставились в неравные условия с зарубежными и не могли с ними конкурировать. Винодельческие предприятия должны были заплатить лицензионные сборы на общую сумму около 26 млрд. рублей, что означало их полное банкротство. Причем эти платежи необходимо было осуществить до начала производства. Становилось невыгодно даже собирать промышленный виноград. Государственная Дума Ставропольского края приостановила действие постановления российского Правительства на территории края, обратилась в Конституционный Суд и выиграла это дело. Без такого решительного шага о виноделии Ставрополья можно было бы говорить только в прошедшем времени.

Сегодня, спустя десятилетие, кое-что кажется наивным, излишне эмоциональным. Отчетливо видны отдельные ошибки и просчеты. Однако тогда это виделось именно так. Зачастую мы действовали как «скорая помощь» или пожарная команда. Такова была общая ситуация в стране.

### Проблемы регионального законодательства

За 10 лет Государственная Дума Ставропольского края приняла 465 законов, из которых 350 продолжают действовать. Можно уверенно сказать, что сформирована единая система краевого законодательства, которая регулирует важнейшие сферы общественных отношений как в области ис-

ключительной компетенции края, так и по предметам совместного ведения с Российской Федерацией. Однако заполнение правового поля осуществлялось без должного обоснования, хаотично и фрагментарно. Сложившаяся система краевого законодательства еще далека от совершенства, в ней имеются проблемы и нерешенные вопросы. Остановлюсь лишь на некоторых из них.

Первое. Отмечаются пробелы в правовом регулировании конституционно закрепленных предметов ведения, а также дублирование и противоречивость в правовом регулировании общественных отношений различными правовыми актами.

Во-второе. В первую очередь это касается налоговых отношений. Еще в 1995 году разработана и законодательно утверждена краевая налоговая политика, направленная на стимулирование развития экономики края, поддержку сельскохозяйственного и промышленного производителя. Эти уникальные нормативные документы не имели аналогов в других субъектах Российской Федерации. Во всяком случае, мне не известны другие попытки комплексного определения региональной налоговой политики, хотя отдельные правовые акты в ряде республик и областей, разумеется, принимались и действовали.

Достаточно отметить, что краевые производители освобождались от налога на прибыль (в части бюджета края), получаемую от пророста промышленной продукции по сравнению с соответствующим периодом прошлого года, а также от реализации вновь освоенных изделий, перечень которых ежегодно утверждался при принятии краевого бюджета.

По приоритетным направлениям при утверждении краевого бюджета ставка налога на прибыль (в части бюджета края) понижалась на 5 процентов, а ставка налога на имущество уменьшалась вдвое. Освобождались от уплаты налога на имущество основные средства ремонтных, ремонтно-технических предприятий, используемые для обслуживания сельскохозяйственных предприятий. Это были мощные стимулы развития реального сектора экономики края.

Краевая налоговая политика, серьезно стимулирует производителя, позволила сдвинуть экономику края с мертвой точки, привлечь инвестиции из дру-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

гих регионов. Не случайно Ставропольский край в 1998 году впервые за постсоветский период вошел в число шести наиболее эффективно развивающихся регионов страны (темп роста промышленного производства составил 104%), а в 2001 году занял по этому показателю второе место в Российской Федерации (123%). Такие результаты наряду с другими объективными факторами во многом обусловлены принятием и реализацией краевой налоговой политики. К сожалению, после принятия части первой Налогового кодекса Российской Федерации основные краевые законы, определявшие региональную налоговую политику, были признаны утратившими силу, многие положительные крупные забыты или утрачены в бурной политической жизни последних лет.

Сегодня налоговые отношения ввиду неоправданно высокой степени их федерального регулирования краевыми законами регламентируются весьма незначительно. Хотя установление общих принципов налогообложения находится в нашем совместном с Российской Федерацией ведении. Возьмем, к примеру, проблему разграбления, «вымывания» налоговой базы бюджета края за счет создания торговых домов за пределами края, лишения прав юридического лица дочерних и зависимых организаций, создания таким путем консолидированного плательщика налогов и увода из под контроля одного из основных налогов – налога на прибыль («Азот», РАО «ЕЭС России», ОАО «Электросвязь», Федерация независимых профсоюзов, другие ведомства).

Данные краевого управления Федеральной службы государственной статистики подтверждают, что благодаря подобным манипуляциям балансовая прибыль крупнейших налогоплательщиков края резко снизилась.

Так, в электроэнергетической промышленности на 1 января 2003 года сальдированный финансовый результат по прибыли сложился в сумме 223,8 млн. рублей и уменьшился за год аж в 6,2 раза. В химической и нефтехимической промышленности на 1 января 2003 года сложился отрицательный сальдированный финансовый результат, который составил 91,2 млн. рублей, тогда как в предыдущем году прибыль по этой отрасли составила 1 130 млн. рублей. Происходит реальное перекачи-

вание краевых средств в бюджеты других регионов. И это явление приобретает массовый характер, лишая регионы заинтересованности в наращивании налогового потенциала, усиливает межрегиональную асимметрию их экономического развития, порождает новое явление в экономической жизни страны – региональный паразитизм.

Налоговым законодательством сегодня этот вопрос не регламентируется. И мы имеем полное право в рамках конституционно дозволенного восполнить этот пробел путем принятия краевого закона и заставить дочерние и зависимые предприятия различных холдингов, которые зарабатывают прибыль на нашей территории, платить налоги в наш бюджет, а не пополнять бюджеты Москвы, Санкт-Петербурга и других самодостаточных регионов. Такой опыт у нас есть. Достаточно вспомнить решительные действия краевых властей по возвращению наших предприятий из «налогового рая» офшорной зоны «Ингушетия» и принятый в 1995 году краевой закон «О порядке размещения на территории Ставропольского края обособленных подразделений юридических лиц».

По расчетам Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, только за счет решения одной проблемы консолидированного плательщика, то есть выплаты части налогов не по месту нахождения центрального офиса корпорации, а по месту нахождения производств, где возникает добавочная стоимость, число самодостаточных субъектов Российской Федерации можно увеличить до 45–55 против 8–12 в последнее десятилетие.

Второе. Остается острой проблемой эффективности краевого законодательства. Во многих случаях даже без изучения необходимости правового регулирования той или иной сферы общественных отношений очень серьезное и сильнодействующее социальное лекарство в виде краевого закона запускается в социальный организм без всякой проверки. При этом не отслеживаются его применение и последствия, которые породил этот закон в настоящем и может породить в будущем.

Такую же практику демонстрирует и федеральный законодатель: принимается масса законов без соответствующего мониторинга условий, необхо-

димых для их реализации и эффективного правоприменения. Отсюда пристекают недолговечность и постоянные изменения федеральных законов, которые мешают достижению региональной стабильности.

Третье. Серьезную озабоченность вызывает до сих пор не преодоленное несоответствие между федеральными и региональными законодательствами. Законы субъектов Российской Федерации не всегда соответствуют федеральному законодательству. Федеральные законы в сфере совместной компетенции, в свою очередь, нередко полностью исчерпывают регулируемый предмет и не оставляют возможности для регионального законотворчества. Даже по предметам исключительной компетенции субъектов Российской Федерации имеют место случаи федерального регулирования общественных отношений.

Поставленная Президентом Российской Федерации задача создания единого правового пространства не должна замыкаться в рамках чисто формального анализа соответствия региональных законов федеральному законодательству. Федеральные законы зачастую отстают от регулирования острейших региональных проблем.

Необходимо ставить вопрос шире: а какое реальное влияние оказали законы на нашу жизнь? И вот тогда бы обнаружилось, что во многих случаях надо править не законодательство субъектов Российской Федерации, а наоборот, следует привести федеральные законы в соответствие с общественными потребностями, в соответствии с более прогрессивными и назревшими решениями, принятыми на региональном уровне.

Было бы неправильным утверждать, что оценкой краевого законодательства и изучением правоприменительной практики никто и никогда не занимался. Управление юстиции, органы прокуратуры, главное управление внутренних дел, другие территориальные подразделения федеральных министерств и ведомств, правительство Ставропольского края проводят значительную работу в этом направлении. Большой опыт накоплен судебными органами края – краевыми и арбитражными судами, деятельность которых наряду с решением других задач направлена на обобщение правоприменительной практики и выявление проб-

лов действующего законодательства, требующих восполнения.

Государственная Дума Ставропольского края, особенно третьего созыва, также стремится оценить эффективность краевого законодательства. Причем не только на стадии законотворчества, но и в процессе его применения. Принят ряд законов по контролю и ответственности должностных лиц за неисполнение законов и других нормативных правовых актов Ставропольского края. При Государственной Думе Ставропольского края создан и эффективно действует научный экспертно-аналитический консультативный совет. В его составе около 90 ученых, из которых 46 кандидатов и 37 докторов наук. Ими осуществлена разработка, экспертиза и доработка ряда важнейших законов, начато изучение их исполнения. Сегодня это мобильная, постоянно действующая структура, объединяющая в своем составе наиболее передовых, ярких представителей науки края, которые помогают создать юридическую основу позитивного экономического роста и устойчивого общественного развития.

Однако следует отметить, что единая и целостная система наблюдения, анализа и оценки законодательства, его соответствия потребностям общества в настоящее время еще отсутствует. Не существует и единой государственной структуры, которая могла бы планомерно осуществлять эту важную для края функцию. Проводимая федеральными и краевыми органами государственной власти значительная работа носит в определенной мере фрагментарный характер и не направлена на комплексное изучение всех сфер общественных отношений, выявление эффективности их правового регулирования и формирования на этой основе перспективных направлений законотворческой деятельности и совершенствования российского законодательства.

#### Мониторинг: новое направление в законодательной деятельности

Назрела потребность разобраться в существующем правовом пространстве, выявить пробелы и дублирование в правовом регулировании, определить недостатки и погрешности дей-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ствующего законодательства, оценить эффективность применения законодательных норм в общественной практике и в конечном счете создать постоянно действующую систему обратной связи между законодателем и фактическим состоянием правового регулирования общественных отношений во всех сферах жизни нашего края.

Такая постоянно действующая система анализа и оценки общественных отношений, эффективности их правового регулирования, состояния и динамики законодательства и разработки на этой основе предложений по совершенствованию законодательной деятельности и правоприменительной практики, о необходимости которой так много говорится в последние годы, как раз и называется мониторингом правового пространства и правоприменительной практики.

Ведущую роль в систематизации накопленного в этой сфере опыта играет Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. За последние два года Советом Федерации организованы и проведены по вопросам мониторинга права «круглые столы», парламентские слушания, три Всероссийские научно-практические конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики». В Совете Федерации сформирован План мероприятий Совета Федерации по реализации программы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. Составление и реализация подобных плановых документов осуществляются в течение каждой сессии работы Совета Федерации.

В результате проведенных дискуссий стала очевидной необходимость создания единой общероссийской системы мониторинга права как начала нового этапа правовой, судебной и административной реформы в Российской Федерации. С предложением о поддержке этой инициативы участники конференции обратились к Президенту Российской Федерации. Выявилась потребность в организации единого центра анализа и прогноза правового пространства и правоприменительной практики – Всероссийского центра мониторинга права, который на основании объективной информации, поступающей от субъектов мониторинга, мог бы проводить ее независимую оценку, перерабатывать и

предлагать рекомендации о стратегии развития правового пространства Российской Федерации.

14 октября 2003 года состоялось заседание президиума Совета законодателей, на котором была создана Комиссия Совета законодателей по мониторингу законодательства и правоприменительной практики. Председателем комиссии избран председатель Государственной Думы Ставропольского края Ю. Гонтарь. 9 декабря 2003 года в Большом Кремлевском дворце проведено заседание Совета законодателей, посвященное десятилетию Конституции и развитию регионального законодательства. На этом заседании Президент Российской Федерации В. Путин подтвердил необходимость создания единой и целостной системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Участники III Всероссийской научно-практической конференции (30 июня 2005 года) поддержали и одобрили нашу инициативу по созданию регионального центра мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края. Такой центр создан и успешно работает. Организация в крае постоянного наблюдения, анализа и оценки законодательства, отслеживания его динамики и эффективности, создание единой системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики возможны лишь общими усилиями федеральных и краевых органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, которые являются как правоприменителями, так и реальными субъектами такого мониторинга. По этой причине на первоначальном этапе деятельности Ставропольского центра мониторинга права помимо решения организационно-технических, финансовых и кадровых вопросов была сформулирована важнейшая задача по объединению усилий всех органов государственной власти, высших учебных заведений и научно-исследовательских учреждений, занимающихся в своей повседневной работе реальным мониторингом законодательства, и координации их мониторинговой деятельности.

В феврале 2004 года с их непосредственным участием проведено рабочее совещание, на котором обсуждены назревшие проблемы анализа и оценки законодательства, эффектив-

ности правоприменительной практики, основные направления сотрудничества и совместной работы. Результаты рабочего совещания нашли отражение в Протоколе о взаимодействии органов государственной власти в организации и проведении мониторинга правового пространства и правоприменительной практики в Ставропольском крае, который подписали губернатор и председатель Государственной Думы Ставропольского края, первый заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе, прокурор Ставропольского края, начальник Управления Министерства юстиции по Ставропольскому краю, начальник Главного управления внутренних дел Ставропольского края, председатель Ставропольского краевого суда, председатель Арбитражного суда Ставропольского края, Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае. В настоящее время из представителей этих структур сформирован совет Ставропольского центра мониторинга права, основной задачей которого как раз и является координация деятельности органов государственной власти в организации и проведении мониторинга правового пространства и правоприменительной практики в Ставропольском крае.

#### **Первоочередные исследования по мониторингу законодательства и правоприменительной практики**

Ставропольский центр приступил к проведению двух эмпирических исследований.

1. Мониторинг федерального законодательства, определяющего правовой статус Кавказских Минеральных Вод как особо охраняемой природной территории федерального значения.

Сложившаяся правовая база несовершенна, имеют место серьезные пробелы и противоречия в регулировании важнейших общественных отношений. Правоприменительная практика в связи с этим неэффективна, правовой статус федерального курорта и специальные правовые режимы не обеспечиваются. Федеральные органы государственной власти самоустранились от управления этой территорией, не оказывают необходимой законодательной и финансовой поддержки.

Прекращено финансирование федеральной целевой программы «Развитие особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации – Кавказских Минеральных Вод». Федеральной целевой программой «Юг России» для региона Кавказских Минеральных Вод предусмотрены явно недостаточные финансовые средства в размере 693 млн. рублей, из которых выделено лишь 147 млн. рублей. Администрация Кавказских Минеральных Вод – особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации – обладает ограниченными полномочиями и возможностями, не позволяющими осуществлять эффективное федеральное управление этой уникальной, особо охраняемой природной территорией. В результате органы государственной власти Ставропольского края, имея высокую дотационность краевого бюджета, вынуждены своими силами и средствами заниматься решением общенациональных проблем, что не соответствует статусу регионального бюджета и является лишь полумерой в сложившейся ситуации на Кавказских Минеральных Водах. Все это привело к тому, что, если не принять экстренные меры, жемчужина России – Кавказские Минеральные Воды будут деградировать как общенациональный курорт.

В Государственной Думе Ставропольского края проводятся депутатские слушания по всему комплексу назревших проблем. Депутатские слушания являются первым этапом исследования, в рамках которого предполагается:

– изучить реальное состояние общественных отношений на Кавказских Минеральных Водах в основных сферах жизнедеятельности;

– оценить правоприменительную практику и качество правового регулирования с точки зрения целевого назначения региона – организации лечения и отдыха населения;

– разработать Концепцию развития Кавказских Минеральных Вод, которая должна определить основные направления государственной политики на этой уникальной территории. После обсуждения в Совете законодателей этот основополагающий документ планируется внести Президенту страны для рассмотрения и возможного утверждения его указом;

– подготовить вытекающие из указа-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

занной концепции и направленные на ее реализацию предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, определяющего правовой статус и специальные правовые режимы Кавказских Минеральных Вод.

2. Мониторинг Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 203-ФЗ.

Федеральный закон, являясь базовым в разделении государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, закрепил официальную доктрину федеративной реформы, направленную на значительную централизацию государственной власти в стране. Сокращена компетенция субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, вопреки Конституции многие полномочия фактически переданы в ведение Российской Федерации и соответственно уменьшены права регио-

нов в этой сфере. В результате нарушен конституционный баланс между федеральной и региональными властями, возникает опасность утраты федеративных начал в государственном устройстве нашей страны.

Основные из этих законодательных норм уже вступили в силу. Добавлю, что необходимы кардинальные изменения еще десятка других законов, которым, на наш взгляд, противоречит новое разграничение полномочий между федеральным центром и регионами. Таким образом, имеется реальная возможность провести их мониторинг, проработать научный прогноз реализуемости в конституционной практике и внести предложения высшему руководству страны. Программа такого исследования представлена нами на совместном заседании Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике и Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации. Южно-Российская парламентская ассоциация приняла решение о проведении такого исследования во всех субъектах Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

*Василий СОНДЫКОВ,  
председатель Думы Ханты-Мансийского  
автономного округа – Югры*

## ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МОНИТОРИНГА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ХАНТЫ-МАНСИЙСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ – ЮГРЕ

**П**РАВОВОЙ базой для осуществления законодотворческого процесса и мониторинга правоприменительной практики являются Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

Законодотворческий процесс в автономном округе, как и процесс контроля за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов автономного округа, процесс обобщения правоприменительной практики, имеет комплексный характер.

Указанную комплексную деятельность, проводимую Думой автономного округа, можно разделить на следующие основные этапы:

- 1) выявление необходимости регулирования определенных общественных отношений;
- 2) составление перспективных и те-

кущих планов законодотворческой деятельности;

- 3) собственно законодотворческий процесс;

- 4) контроль за реализацией законов (исходя из полномочий Думы автономного округа);

- 5) проведение анализа эффективности и реализации принятых законов автономного округа.

В общих чертах указанные этапы можно охарактеризовать следующим образом.

Первый этап – выявление необходимости регулирования определенных общественных отношений – осуществляется:

во-первых, посредством анализа принятых и (или) вступивших в силу федеральных законов и иных федеральных нормативных правовых актов, выявления полномочий субъектов Российской Федерации в регулируемых сферах общественных отношений;

во-вторых, посредством анализа проблем, возникающих в процессе жизнедеятельности автономного округа и его населения, и необходимости их урегулирования законодательно;



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

в-третьих, исходя из общеполитической ситуации в стране и автономном округе, из целей, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, а также губернатором Ханты-Мансийского автономного округа.

Анализ указанных исходных данных позволяет определить приоритеты законодательного регулирования отдельных вопросов и проследить тенденции развития законодательства в определенных сферах общественных отношений.

На основании полученных данных возможен переход ко второму этапу – подготовке планов законопроектных работ. Законодательная деятельность Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры осуществляется на основании текущих и перспективных планов. Текущие планы законодательской деятельности составляются на год и утверждаются постановлением Думы автономного округа. Перспективные планы законопроектных работ могут разрабатываться сроком на два года и более. При этом в них определяются основные направления развития законодательства автономного округа, а также мероприятия по систематизации законов автономного округа. Положения, включенные в перспективные планы законопроектных работ, учитываются при подготовке текущих планов.

Разработка планов, равно как и разработка нормативных правовых актов, организуется на основе сбора и анализа информации, проведения расчетов, социологических исследований, оценки вариантов и выбора лучшего. Таким образом, главными методами, применяемыми при разработке концепции законодательства автономного округа, в основном являются аналитический и синтетический. Особое внимание уделяется общим принципам законодательской деятельности: осуществлению полномочий органа законодательной власти субъекта Российской Федерации, необходимости регулирования отношений, являющихся предметом проекта нормативного правового акта, и т. д.

Третий этап – собственно законодательский процесс – это процесс подготовки, экспертизы, принятия, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов. При этом необходимо отметить, что Думой Хан-

ты-Мансийского автономного округа – Югры учитывается не только мнение экспертов по конкретному вопросу, но и общественное обсуждение вопросов, проектов законов на конференциях, опубликование проектов законов в окружных средствах массовой информации.

Четвертый этап – контроль за реализацией законов (исходя из полномочий Думы автономного округа). В соответствии с законом автономного округа «О Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» Дума автономного округа в зависимости от сферы регулируемых законом отношений вправе:

- обратиться к губернатору или в правительство автономного округа, в органы местного самоуправления муниципальных образований автономного округа с запросом об исполнении законов автономного округа, а также о проблемах, возникающих в связи с его реализацией;
- обратиться с запросом о предоставлении информации об управлении собственностью автономного округа;
- дать поручение Счетной палате автономного округа о проверке расходования бюджетных средств автономного округа.

Предоставленная по результатам запросов информация позволяет выявить наиболее слабые места в действующих законах, а также основные проблемы, возникающие в связи с их реализацией.

На основании проанализированных данных Дума автономного округа может провести анализ эффективности и реализации принятых законов автономного округа, принять необходимые для правильной реализации законов решения, которые могут выражаться в толковании законов или их отдельных норм в целях единообразного применения указанных нормативных правовых актов, внести какие-либо изменения в действующие акты.

Особое внимание при анализе эффективности действующих законов автономного округа, особенно касающихся социальной сферы – поддержки слабо защищенных слоев населения, социальных выплат, дополнительного пенсионного обеспечения – уделяется общественному мнению, которое формируется в автономном округе по поводу того или иного закона. Реакцию населения, проблемы, связанные с ис-

полнением или неисполнением какого-либо закона, можно узнать из средств массовой информации, письменных и устных обращений граждан в Думу автономного округа. Эти данные также систематизируются и используются при разработке законов и иных нормативных правовых актов.

Для удобства пользования законодательной базой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также для исключения возникновения правовых коллизий существует электронная

база данных «Законодательство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». При принятии какого-либо закона автономного округа и вступлении его в силу он вносится в указанную базу. При этом одновременно оформляются ссылки и отсылки к другим нормативным правовым актам, которые так или иначе регулируют аналогичные правоотношения. Это значительно упрощает использование законов автономного округа в практической деятельности.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

*Татьяна ПЕТРОВА,  
председатель Совета Представителей Государственного Совета –  
Хасэ Республики Адыгея (2001 – март 2006 года)*

## МОНИТОРИНГ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА – ХАСЭ РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ)

**В** ПРОЦЕССЕ становления правового государства в Российской Федерации возникает множество проблем. Одна из них – создание федерального и регионального законодательства, соответствующих требованиям обновляемого общества и государства. Для реализации этой задачи необходимо совершенствование законодательной деятельности законодательных (представительных) органов. Одним из ведущих механизмов этого совершенствования должно явиться широкое внедрение мониторинга правового пространства на различных уровнях.

Так, в целях реализации пункта «а» статьи 72 Конституции России (устанавливающей, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции

Российской Федерации и федеральным законам) требуется создать систему постоянно действующего мониторинга за состоянием региональной законности. Кроме того, необходимо предусмотреть механизм согласования (обязательного или рекомендательного характера) проектов конституций республик (изменений, дополнений) с Федеральным Собранием России, проектов нормативных актов субъектов Российской Федерации между различными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, заинтересованными в их принятии и реализации.

К сожалению, очень часто остается незаметной роль законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации (Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея в том числе) в обеспечении эффективного механизма контроля по предметам ведения законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, единого порядка законодательного регулирова-

ния на всей территории субъекта Федерации, хотя в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации (в Республике Адыгея, в частности, Конституцией Республики Адыгея и Законом Республики Адыгея «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея») на них возложена такая обязанность.

В связи с этим, видимо, всем региональным органам государственной власти, а особенно законодательным (представительным), следует активно включаться в процесс мониторинга в сфере регионального законодательства и его правоприменительной практики.

Вообще мониторинг правового пространства – новая, динамично развивающаяся область деятельности органов государственной власти, хотя определенная система оценки, анализа и прогноза состояния и развития законодательства субъектов Российской Федерации в том или ином виде в субъектах Российской Федерации существовала. Наиболее распространенными формами такого анализа и прогноза были планы нормотворческой деятельности различных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовая экспертиза как проектов нормативных правовых актов, так и действующего законодательства, создание единых информационных систем и баз данных на основе аналогичных федеральных. В Республике Адыгея это КонсультантПлюс (Адыгейский выпуск), КонсультантПлюс (Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея), Эталон (Адыгея).

Однако в настоящее время о существовании комплексной системы мониторинга на территории субъектов Российской Федерации говорить сложно. Думается, что непосредственно в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации залогом существования такой системы должны явиться структурные подразделения органов, осуществляющие различные функции в той или иной сфере правового регулирования (так, в Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея это комитеты палат пар-

ламента Республики Адыгея). Причем в регламентах законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации должны быть четко определены функции мониторинга данных структурных подразделений с учетом активного участия в этом процессе правовых служб и служб социально-экономического прогнозирования законодательных органов.

Также представляется возможным при организации комплексной системы мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации создание более совершенных координационных связей между различными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (в том числе Республики Адыгея) и общественными объединениями. Так, например, в этот процесс в Республике Адыгея с целью осуществления мониторинга в отношении законодательных актов Республики Адыгея необходимо включение органов Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Адыгея, прокуратуры Республики Адыгея, налоговых органов, правозащитных организаций и других органов.

При этом необходимо отметить, что в законотворческой деятельности, особенно при осуществлении мониторинга, необходимо сочетание государственных и общественных интересов. Только защищая общественные интересы, можно защищать интересы государства. Если общество хочет иметь хорошие законы, отражающие интересы всех граждан, нужно изменить концепцию. Важно гармоничное сочетание интересов личности, общества и государства, что является неотъемлемой чертой действительно правового государства. Поэтому хочется сделать акцент на том, что при мониторинге особенно значимое сочетание интересов как органов государственной власти, так и иных институтов гражданского общества.

Также хотелось бы остановиться на некоторых теоретических проблемах проведения мониторинга в субъектах Российской Федерации.

При мониторинге законодательства субъектов Российской Федерации необходимо выделить составляющие части законодательства субъекта Российской Федерации, его подпис-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

темы и элементы. Далее следует выявить организацию и взаимодействие всех частей, подсистем и элементов, то есть структурное построение системы. Следующим срезом анализа должна стать выявление характера взаимодействия подсистем между собой в ходе функционирования для достижения поставленных целей. Это позволяет выделить образование правового целого, элементы которого характеризуются такими качествами и признаками, как единство, целенаправленность, информативность и управляемость. Наконец, необходимо исследовать организацию процессов управления и организационных процессов в правовой системе в целом и ее подсистемах.

Следовательно, проведение мониторинга законодательства субъекта Российской Федерации должно быть направлено на выявление:

составных элементов системы, их свойств и функций внутри системы;

связей и отношений элементов системы, то есть внутренней структуры системы;

интегральных свойств системы и ее функций;

зависимости внутренней структуры системы от ее внешних связей и функций; закономерностей, в соответствии с которыми функционирует система.

Мониторинг необходимо проводить с учетом системно-компонентных, системно-структурных, системно-функциональных и системно-интегративных аспектов.

Системно-компонентный аспект дает ответ на вопрос, из каких элементов состоит законодательство субъекта Российской Федерации.

Системно-структурный анализ в широком смысле этого понятия касается способа взаимосвязи и взаимодействия образующих систему частей.

Системно-функциональный и системно-интегративный аспекты позволяют ответить на вопрос о функциях системы как интегративном результате функционирования ее компонентов, функции которых, в свою очередь, во многом определяются их взаимодействием в рамках системы.

Вообще представляется, что эффект от четко налаженной системы мониторинга в субъектах Российской Федерации будет достигаться по следующим направлениям:

– сокращение времени первичного отбора и обработки информации аналитиками, экспертами и должностными лицами, принимающими решения;

– предварительная оценка обстановки и эффективности управленческих решений по типовым моделям различных видов деятельности;

– достижение высокой степени достоверности информации, многомерности и смысловой глубины ее первичной проработки;

– обеспечение безопасного развития социально-экономических и других общественных процессов;

– достижение высокой степени оптимизации и обоснованности анализируемых оценок;

– эффективное, устойчивое по предсказуемости управление при сведении к минимуму вероятности допущения грубых ошибок, просчетов, перспективных вариантов;

– выбор наиболее эффективных целевых мерных критериев и задач деятельности, методов, способов, моделей и технологий управления;

– сравнительный анализ и оптимизация при составлении государственных классификаторов (кадастров, сводов, сборников и т. д.) целей, задач, методов, способов, технологий, законов, указов, приказов, распоряжений и т. д.;

– сравнительный анализ при составлении государственных классификаторов (кадастров, сводов, сборников и т. д.) взаимовложенных, взаимосвязанных общественных процессов по всем направлениям деятельности;

– формирование и документационное сопровождение ретроспективной базы данных для обеспечения преемственности работы при смене специалистов;

– осуществление функций контроля за финансовыми, материальными, сырьевыми и информационными потоками.

#### **Совершенствование законодательного процесса в парламентах субъектов Российской Федерации**

(на примере Республики Адыгея)

Законодательная деятельность – многосложный процесс. Сегодня актуальным является совершенствование

регионального законодательства с целью создания стабильной системы государственной власти и ее институтов, укрепления единства правового пространства, равноправия и многообразия субъектов Российской Федерации. Поэтому необходимы совершенствование законодательной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти, оптимизация взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти в законодательном процессе.

Происходящие в жизни общества перемены радикально изменили значение и роль законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе Республики Адыгея, в регулировании общественных отношений. В рамках проблемы совершенствования законодательного процесса в Республике Адыгея следует остановиться на трех аспектах:

– особенностях динамики развития законодательства Республики Адыгея за последние 10 лет;

– характеристике взаимодействия парламента Республики Адыгея с федеральными органами государственной власти по упорядочению правового пространства;

– вопросах согласования деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти Республики Адыгея в законодательном процессе.

За последние годы законодательство Республики Адыгея существенно обновилось. За период с 1992 года принято около 500 законодательных актов, которые постепенно занимают ведущее положение в правовом регулировании общественных отношений.

Законы – важнейший вид нормативных правовых актов, принимаемых Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея. Однако кроме них парламентом принимается большое количество постановлений, заявлений, обращений. За период с 1992 по 2006 год в парламенте Республики Адыгея наблюдается явная тенденция к ежегодному увеличению числа принятых законодательных актов. Пик законодательной активности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея приходится на 2003 год. Это неудивительно, поскольку именно в этом году сложилась положительная прак-

тика взаимодействия Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с исполнительными и правоохранительными органами государственной власти Российской Федерации и Республики Адыгея, что, несомненно, улучшает качество законотворческого процесса.

Статистическое исследование с использованием правовых баз данных позволяет рельефно показать приоритеты в законодательной деятельности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. Основным приоритетом законодательной деятельности было бюджетное и конституционное законодательство, что вполне объяснимо вступлением в силу Конституции Республики Адыгея, условиями перехода к новому уровню общественных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами.

Существенное внимание также уделялось законодательству в сферах хозяйственной деятельности, экологии, семейных отношений. Аутсайдерами с точки зрения количества принятых законодательных актов являются законодательство в сфере жилищных правоотношений (один закон) и законодательство об информации (два закона).

Что касается вопросов о количестве и качестве приведенных в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов Республики Адыгея, то особо следует остановиться на проблеме приведения в соответствие с федеральным законодательством Конституции Республики Адыгея. Данный процесс проходил в рамках укрепления федерализма и формирования единого правового пространства. За период с 2000 года по настоящее время в Основной закон Республики Адыгея внесено 32 поправки. Изменению подверглись положения Конституции Республики Адыгея о суверенитете, о согласовании кандидатур судей Государственным Советом – Хасэ Республики Адыгея, о международных отношениях, о двуязычии Президента Республики Адыгея и другие. Фактически республиканская Конституция на сегодняшний день полностью соответствует федеральному законодательству, и это положительный аспект. Однако хочется надеяться, что в дальнейшем Конституция Республики Адыгея будет более стабильной.

За последние три года в соответ-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ствии с федеральным законодательством приведено около 150 законов Республики Адыгея. Среди причин такой активности в области приведения в соответствие законодательства Республики Адыгея с законодательством Российской Федерации следует отметить некоторую бессистемность и хаотичность развития федерального законодательства, что передается и на региональный уровень. В связи с этим трудно заметить противоречия и несогласованность внутри самой юридической системы.

Не изжит и такой свойственный правотворчеству недостаток, как издание правовых актов по мелким, узким проблемам, что приводит к неоправданной множественности действующих правовых норм, дублированию различных аспектов проблемы, а также декларативности и т. д.

Серьезная проблема – повышение уровня законодательной техники. Думается, что перспективным направлением работы федеральных органов государственной власти является подготовка модельных законодательных актов для субъектов Российской Федерации.

Проблемы согласования деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти Республики Адыгея в законодательном процессе также представляют немалый практический интерес. На современном этапе такое взаимодействие приобрело различные формы: согласование принятия решений и осуществления иных юридически значимых действий, постоянное взаимное информирование, участие в создании совместных комиссий, иных органов, программ законотворческой деятельности.

Особо следует отметить активность Кабинета Министров Республики Адыгея как субъекта законодательной инициативы в республиканском парламенте. Ему принадлежит около 50 процентов всех внесенных в Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея законодательных инициатив.

И наконец, следует сказать, что совершенствование деятельности законодательных органов субъектов Российской Федерации, и Республики Адыгея в частности, в известной мере может быть связано с публично-правовой ответственностью перед из-

бирателями. Определенные элементы этого правового института давно известны, к их числу относится роспуск парламента. Действующее республиканское законодательство предполагает применение такой меры в случае возникновения конфликта между соответствующим парламентом и исполнительным органом.

Прежде всего должна быть определена ответственность парламента перед избирателями, то есть необходимо установить рычаги их реагирования на ошибки и недоработки законодателя. Создание соответствующих правовых процедур, связанное с цивилизованным исполнением санкций в отношении плохо работающих или не работающих вообще депутатов, определяется потребностью дальнейшего развития демократии в нашей стране.

#### **О взаимодействии Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с Президентом Республики Адыгея и исполнительной властью в сфере обеспечения эффективности законодательного процесса**

Законодательство Республики Адыгея отличается тем, что в нем удачно реализована модель президентско-парламентской республики. В Конституции Республики Адыгея сбалансированы полномочия всех трех ветвей власти.

В связи с таким подходом существует сильная, эффективная исполнительная власть в лице Президента Республики Адыгея и сильная законодательная власть в лице Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, уравновешивающие друг друга, простирающиеся непосредственно от народа и в равной степени перед ним ответственные.

Взаимодействие Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с Президентом Республики Адыгея и органами исполнительной власти позволяет обеспечить эффективность законодательного процесса с учетом интересов населения Республики Адыгея. Кроме того, она способствует реализации конституционных полномочий всех органов государственной власти Республики Адыгея.

При этом важно, что сложилась нормативно закреплённая традиция

участия Президента Республики Адыгея, премьер-министра Республики Адыгея, руководителей органов исполнительной власти Республики Адыгея в заседаниях палат Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. В работе сессий палат Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, Президиума Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, комитетов и комиссий Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея также принимают участие представители Президента Республики Адыгея и Кабинета Министров.

При этом хочется отметить, что в Республике Адыгея существует и обратная связь. Председатели палат и комитетов палат Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея, их заместители, многие депутаты Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея постоянно участвуют в работе органов исполнительной власти Республики Адыгея, присутствуют на заседаниях Кабинета Министров Республики Адыгея, ведут обширные консультации по проблемным вопросам, возникающим в деятельности органов власти.

В последние годы качество законотворческого процесса в Республике Адыгея значительно улучшилось, так как сложилась положительная практика взаимодействия Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с исполнительными органами государственной власти Республики Адыгея.

Показателем этого является и состав участников законотворческой деятельности в Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея. Так, за текущий созыв законодательным органом государственной власти Республики Адыгея принято 219 законов. Почти половина из них (101 законопроект) была внесена Президентом Республики Адыгея и Кабинетом Министров Республики Адыгея. В качестве законодательной инициативы Президента Республики Адыгея было внесено 29 законопроектов по наиболее важным вопросам

общественных отношений в Республике Адыгея. Например, по инициативе Президента Республики Адыгея было принято 15 законов о поправках в Конституцию Республики Адыгея. По инициативе Кабинета Министров Республики Адыгея было принято 72 закона Республики Адыгея.

Однако и по тем законопроектам, которые вносятся депутатами Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея и иными субъектами права законодательной инициативы Республики Адыгея, проводится постоянная работа по согласованию позиций, учету интересов и мнений различных органов государственной власти Республики Адыгея. В связи с этим особо хочется отметить положительный опыт по согласованию проектов законов в области местного самоуправления, появившихся в связи с реформой местного самоуправления в Российской Федерации.

Также следует указать и отрицательный аспект взаимодействия Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея с органами исполнительной власти. В практике регионального законотворческого процесса в республике встречаются случаи, когда законодательные инициативы республиканских министерств и ведомств вносятся через депутатов: так легче лоббировать ведомственные интересы. Разумеется, подобную практику нельзя признать оправданной.

Править по закону – заповедь государственной власти. Посему законодательный орган принимает законы, Президент и Кабинет Министров на основании их реализуют государственную политику. Сегодня в республике создан конституционный механизм соотношения и взаимодействия законодательной и исполнительной власти, достаточно гибкий и в то же время относительно стабильный и основанный именно на разделении властей, их взаимном уравновешивании, системе сдержек и противовесов.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

## ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА О МОНИТОРИНГЕ

**Владимир ЛУКИН,**  
Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации,  
доктор исторических наук, профессор

# МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА КАК ОДИН ИЗ ИНСТРУМЕНТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ИХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О**ДНИМ из конституционных условий обеспечения прав человека в Российской Федерации, которая провозглашена демократическим правовым государством с республиканской формой правления, является их регулирование федеральным законом, соответствующим общепризнанным принципам и нормам международного права и направленным на создание условий, необходимых для достойной жизни и свободного развития человека.

Концентрируемая и реализуемая в федеральных законах правовая политика должна исходить из того, что законодательная власть предоставлена Федеральному Собранию – парламенту Российской Федерации как органу, представляющему интересы всего многонационального народа

Российской Федерации в целях удовлетворения его первостепенных нужд и запросов, а не в качестве инструмента для социальных экспериментов над ним. Принимаемые федеральные законы не могут нарушать права человека и противоречить интересам народа, который является не только носителем государственного суверенитета, но и единственным источником власти в стране.

В этих условиях одним из необходимых инструментов в деятельности Уполномоченного по правам человека является мониторинг правового пространства и правоприменительной практики, используемый при анализе действующего законодательства на его соответствие Конституции Российской Федерации и общепризнанным принципам и нормам международно-

го права. При проведении правовой экспертизы федеральных законов, проектов законов, внесенных в Государственную Думу, изучении практики применения законодательства уполномоченный руководствуется тем, что права человека являются непосредственно действующими, определяющими не только смысл, содержание и применение законов, но и деятельность органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц.

Осуществляя государственную защиту прав человека, признаваемых согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и регулируемых федеральными законами, уполномоченный обладает неограниченными возможностями по выявлению пробелов в их правовом обеспечении и недостатков в правоприменительной практике.

Адекватное реагирование органов государственной власти на анализ уполномоченным ситуации с законодательным регулированием прав человека и их взаимодействием в законодательной деятельности по формированию правовой системы и ее гармоничному совершенствованию позволяет обеспечивать создание правовых, экономических и финансовых условий для устойчивого социального развития и соблюдения прав человека.

Законотворческий процесс в демократическом правовом государстве не может в связи с этим являться самоцелью, направленной лишь на увеличение количественных показателей принятых федеральных законов, без учета их практической потребности для общества, качества и эффективности правового регулирования, его соответствия принципам социальной справедливости, признания им своей высшей ценностью соблюдение и защиту прав человека. Укрепление гарантий соблюдения прав человека при проектировании форм и методов их правового регулирования должно быть непосредственно связано с дальнейшим совершенствованием механизмов осуществления законотворчества, повышением его результативности в обеспечении интересов людей и подлинного народовластия.

В целях государственной защиты прав человека при осуществлении законотворчества и применении федеральных законов уполномоченный по

результатам их правовой экспертизы и анализа практики реализации принимает меры по совершенствованию законодательства и приведению его в соответствие с общепризнанными стандартами и международными обязательствами Российской Федерации.

Анализ жалоб трудящихся относительно нарушений прав человека на вознаграждение за труд и судебную защиту своих нарушенных прав свидетельствует, например, о массовых увольнениях работников обанкротившихся предприятий без выплаты им заработной платы, несмотря на вступившие в законную силу судебные решения о взыскании ее с должников.

Причиной многочисленных нарушений конституционных прав человека являются положения пункта 9 статьи 142 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», предусматривающие погашение требований кредиторов по выплате им заработной платы, не удовлетворенных по причине отсутствия у должников средств, необходимых для погашения образующейся при банкротстве задолженности.

Правовая незащищенность работников от нарушений их права на труд, включающего право зарабатывать себе на жизнь и получать справедливое и удовлетворительное за него вознаграждение, противоречит конституционным обязательствам правового социального государства по осуществлению политики, направленной на создание условий, которые обеспечивали бы достойную жизнь и свободное развитие человека.

Неисполнение при этом вступивших в законную силу судебных решений о взыскании заработной платы нарушает, как это следует из постановления Европейского суда по правам человека от 7 мая 2002 года по делу «Бурдов против России», и права человека на справедливое судебное разбирательство и уважение своей собственности, гарантированные каждому статьей 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статьей 1 Протокола № 1 к этой конвенции.

В результате применения положений названного федерального закона, принятого в нарушение как части 2 статьи 37 и части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации, так и общепризнанных принципов и норм международного права, сотни тысяч ра-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

ботников обанкротившихся предприятий и их семьи остаются без средств к существованию, вынуждены проживать в нищете и становятся участниками акций социального протеста.

Для соблюдения трудовых прав человека механизм правового регулирования ликвидации задолженности по заработной плате при банкротстве предприятий должен быть приведен в соответствие с Конвенцией Международной организации труда от 1 июля 1944 года № 95 «Относительно защиты заработной платы» и Рекомендацией МОТ от 23 июня 1992 года № 180 «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя», предусматривающих создание для этого специальных гарантийных учреждений.

По итогам правовой экспертизы указанного федерального закона и анализа практики его применения уполномоченный, не являясь субъектом права законодательной инициативы, обратился в Правительство Российской Федерации с предложением о необходимости разработки соответствующего законопроекта и внесении его в Государственную Думу.

Мониторинг действующего законодательства и практики его применения свидетельствует не только о нарушениях политических, гражданских, экономических, социальных и культурных прав человека, но и о наличии препятствий, не позволяющих уполномоченному обеспечивать выполнение международных обязательств Российской Федерации о предоставлении заявителям всех средств своей защиты, предусмотренных ее правовой системой.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ, регулирующим его деятельность, уполномоченный вправе после вступления в законную силу решений суда по жалобам участников уголовного или гражданского процессов ходатайствовать перед судами надзорных инстанций о проверке соблюдения их прав и свобод при отправлении правосудия. Вместе с тем его процессуальная компетенция по обращению с ходатайствами о пересмотре судебных решений, принятых с нарушением прав человека, предусмотренная федеральным конституционным законом и дополнявшаяся предыдущими процессуальными кодексами, аннулирована

новыми федеральными законами, регулируемыми уголовное и гражданское судопроизводство.

Противоречие соответствующих положений Уголовно-процессуального и Гражданского процессуального кодексов Российской Федерации нормам Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» обусловлено нарушением при их принятии требований части 3 статьи 76 Конституции Российской Федерации.

Несмотря на неконституционность соответствующих положений указанных федеральных законов, не позволяющих уполномоченному эффективно реализовывать свои полномочия по государственной защите прав человека и нарушающих право каждого человека на защиту своих прав и свобод любым, не запрещенным законом, способом, необходимые изменения в них до настоящего времени не внесены.

В законотворческой деятельности вопреки обязательствам, принятым Российской Федерацией при вступлении в Совет Европы, о создании и развитии института уполномоченного наметилась тенденция к ограничению его компетенции, сопровождаемая трудностями в формировании единой системы государственной защиты прав человека на всей территории Российской Федерации.

После принятия новых процессуальных кодексов с их неконституционными положениями права уполномоченного были ограничены федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно внесенным в них изменениям его полномочия по приглашению иностранных (международных) наблюдателей в период соответствующих избирательных кампаний заменены правом внесения таких предложений.

Постановлением Государственной Думы от 20 февраля 2004 года № 123-IV ГД отклонен законопроект о внесении изменений в статью 5 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предусматривавший учреждение должности Уполномоченного по правам человека в каждом субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем защита прав человека согласно пункту «б» статьи 72 Конституции Российской Федерации является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Но эта задача невыполнима без совместной работы федерального и региональных уполномоченных по правам человека на всей территории Российской Федерации.

Отсутствие правового регулирования механизмов защиты прав человека, направленного на реализацию конституционных основ федерализма, не позволяет обеспечивать системность ее осуществления, разделение полномочий между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, обеспечение гарантий их деятельности.

Разрабатывая предложения по совершенствованию действующего законодательства, внесению поправок в законопроекты, принятые Государственной Думой в первом чтении, уполномоченный направляет их субъектам права законодательной инициативы. Однако из-за отсутствия в Регламенте Государственной Думы норм, обеспечивающих участие упол-

номоченного в законотворческом процессе, его предложения не всегда становятся предметом обязательного обсуждения в комитетах палаты и остаются нередко нереализованными.

В целях обеспечения прав уполномоченного по содействию в совершенствовании законодательства о правах человека, предоставленных ему федеральным конституционным законом, представляется необходимым внесение дополнений в Регламент Государственной Думы, регулирующих порядок его взаимодействия с палатой в реализации нормотворческих инициатив. Эффективность мониторинга законодательства и практики его применения зависит не только от выявления в нем пробелов и несоответствия задачам правового регулирования, но и последующего их устранения. Важным при этом является постоянное и системное взаимодействие уполномоченного с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, всеми субъектами права законодательной инициативы.

Эти отношения должны строиться на взаимной основе для пользы граждан Российской Федерации, соблюдения их прав и свобод.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

*Сергей КРЫЖОВ,  
депутат Московской областной Думы,  
Уполномоченный по правам человека в Московской области в 2001–2005 годах*

## УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА – УЧАСТНИКИ МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

**В** СООТВЕТСТВИИ с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» действует институт Уполномоченного по правам человека. В соответствии с конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации уже в 27 республиках, краях и областях назначены уполномоченные по правам человека.

Деятельность уполномоченных по правам человека по своей сути напрямую связана с мониторингом действующего законодательства и правоприменительной практики. По результатам рассмотрения жалоб граждан на нарушения их прав и свобод уполномоченные по правам человека выявляют несовершенство правовой системы как в области законодательного обеспечения гарантий соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, так и в сфере организации правоприменения.

Уполномоченные по правам человека готовят ежегодные доклады, содержащие анализ выявленных пробелов и несовершенств в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации, а также нарушений различного характера в правоприменительной практике. Ежегодные доклады Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации публикуются в «Российской газете», ежегодные доклады уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации публикуются в официальных изданиях наравне с нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека вправе направлять в назначивший его законодательный орган государственной власти специальные доклады по отдельно выявленным массовым или грубым нарушениям прав и свобод граждан. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации из-

дает сборник «Деятельность института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах», в котором публикуются все доклады уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Между Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации заключено Соглашение о сотрудничестве и взаимодействии, образован Координационный совет.

Одними из основных целей Координационного совета являются создание совместной системы мониторинга положения дел с правами человека в соответствующих субъектах Российской Федерации, осуществление в этих целях обмена данными и информацией, создание и развитие общей базы данных по нарушениям прав и свобод человека и гражданина.

Проведение мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации, определяющего статус уполномоченных по правам человека, выявило разнообразие в понимании этого статуса в различных субъектах Российской Федерации. Также очевидно, что субъекты Российской Федерации не имеют достаточных конституционных полномочий по наделению уполномоченных по правам человека правами, необходимыми для эффективного осуществления деятельности по защите прав граждан, установления основ компетенции и правового статуса региональных уполномоченных по правам человека. Эти обстоятельства требуют принятия федерального закона, определяющего основы компетенции правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, а также принципов их взаимодействия с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

## ЭКСПЕРТНОЕ И КОРПОРАТИВНОЕ СООБЩЕСТВО О МОНИТОРИНГЕ ПРАВА

**Владимир ИСАКОВ,**  
вице-президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
**Сергей ВАСИЛЬЕВ,**  
заместитель директора Департамента по законодательству  
Торгово-промышленной палаты Российской Федерации

## НАША ЦЕЛЬ – ПОВЫШЕНИЕ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ РОССИИ

**И**СТОРИЯ российского парламентаризма, в том числе и новейшего периода, изобилует политическими баталиями, бескомпромиссной борьбой за место под солнцем различных политических и экономических групп влияния. Отраднo то, что в последнее время отечественные законодатели, похоже, начинают всерьез браться за решение задач по совершенствованию законодательного регулирования на современном сложном и противоречивом этапе развития страны.

Вдвойне отраднo, что с интересными и нужными инициативами в этой сфере выступает именно Совет Федерации – палата парламента, призванная в соответствии с конституционными принципами защищать интересы регионов страны. Реализация полномочий палаты в полной мере вряд ли возможна без всестороннего анализа социально-экономических последствий принимаемых законов, постоянного мониторинга правоприменительной практики. Новый импульс этой работе, безусловно, придаст выход в свет нового специального издания «Вестник мониторинга права», с первым номером которого мы с удовольствием поздравляем и издателей, и читателей.

Работа эта тем более нужна, так как мы все чаще говорим о разрыве общественных связей, о взаимной от-

чужденности государства и граждан, о воссоздании целостной системы отношений личности, общества и государства как необходимом условии для устойчивого развития страны, роста ее конкурентоспособности, способности адекватно реагировать на вызовы современного мира.

Хочется надеяться, что эта работа не только приведет к появлению очередного флюгера, отражающего направление политического ветра, но и будет способствовать выбору такого направления, которое будет основано на реальных потребностях регионов, граждан страны.

Необходимо отметить, что вся российская система торгово-промышленных палат принимает активное участие в законодательной работе, чему способствует многолетний опыт, опирающийся на традиции отечественного предпринимательства, значительный интеллектуальный потенциал, уникальность положения, которое занимают палаты в общественно-политической системе России.

В чем уникальность? Торгово-промышленная палата Российской Федерации не обладает правом законодательной инициативы (такое право у палаты было до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года). Тем не менее она является одной из немногих в стране неправительственных

организаций, которым специальным законом предоставлено право не только проводить независимую экспертизу, но и принимать непосредственное участие в разработке проектов нормативных правовых актов в сфере экономики (пункт 1 статьи 12 и статья 16 Закона Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации»).

Сегодня система Торгово-промышленной палаты (ТПП) объединяет 173 территориальные палаты (региональные и муниципальные). Более 30 тысяч предприятий из разных регионов страны, более 230 отраслевых союзов и ассоциаций предпринимателей и коммерческих организаций федерального уровня доверяют ей защиту своих интересов. ТПП России успешно выстраивает отношения сотрудничества с органами власти: многие представители депутатского корпуса разных уровней активно участвуют в работе палат, в том числе возглавляют их профильные комитеты. Палаты также вносят свой вклад в правоприменительную практику и ее анализ через активно функционирующие третейские суды по рассмотрению экономических споров.

Многолетний опыт ТПП России по налаживанию взаимовыгодных отношений с зарубежными партнерами, участие в работе таких авторитетных международных организаций, как Международная торговая палата, Всемирный конгресс торговых палат, позволяют держать руку на пульсе глобальных социально-экономических процессов для поиска оптимальных путей интеграции отечественной экономики в мировую систему.

Все это предоставляет нам уникальную возможность для мониторинга правового пространства от муниципального уровня до международного, позволяет наладить так необходимую нам сегодня обратную связь.

Безусловно, мало иметь уникальный потенциал, важно суметь им воспользоваться с максимальной пользой для общества. За последние несколько лет в ТПП России проведена значительная работа по созданию системы мониторинга и совершенствования законодательства, затрагивающей интересы субъектов предпринимательской деятельности.

В 2002 году в структуре ТПП России было создано специализированное

штатное подразделение – Департамент по законодательству, на который возложены функции по координации и методическому обеспечению деятельности подразделений и комитетов палаты в сфере законотворчества.

Тесное взаимодействие с территориальными торгово-промышленными палатами, предпринимательскими объединениями позволяет находить недостаточно «вспаханные» участки правового поля, разрабатывать конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства в той или иной отрасли права. На основе этих предложений формируется ежегодный план законотворческой деятельности в ТПП России.

Элементом обратной связи являются ежемесячные аналитические материалы по актуальным проблемам законодательного обеспечения предпринимательской деятельности, публикуемые Департаментом по законодательству на сайте ТПП России в сети Интернет. В них уделяется внимание не только мониторингу действующего законодательства, но и конкретным мерам, принимаемым в целях его совершенствования, а также текущему состоянию и тенденциям развития законотворческого процесса.

Итоги реализации плана законопроектной деятельности ТПП России обсуждаются на ежегодном семинаре-совещании руководителей и юристов, представляющих территориальные торгово-промышленные палаты, комитеты ТПП России, союзы и ассоциации предпринимателей. Такое широкое обсуждение позволяет успешно разрабатывать также и методическое обеспечение участия палат и комитетов в законотворческом процессе.

Например, результатом семинара в прошлом году стало принятие положения, регулирующего процесс подготовки проектов нормативных актов непосредственно в системе торгово-промышленных палат. В этом году предметом обсуждения станет проект положения о проведении экспертизы проектов правовых актов. При этом акценты расставлены на комплексном характере такой экспертизы, проведении ее в соответствии с принципами независимости, открытости, приоритета национальных общественных интересов над корпоративными, отраслевыми и региональными интересами.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Результатом двухлетней аналитической работы в сфере законотворчества стала также разработка Концепции правовой политики ТПП России на 2004–2008 годы. В результате ее подготовки был собран и сведен воедино обширный материал, отражающий точку зрения членов ТПП России по наиболее острым вопросам совершенствования экономического законодательства, правовой поддержки предпринимательской деятельности, реализации административной и налоговой реформы в Российской Федерации и ряд других вопросов. Концепция нацелена на определение задач и приоритетов ТПП России, территориальных торгово-промышленных палат, союзов и ассоциаций предпринимателей на период работы Государственной Думы четвертого созыва. Данный документ состоит из 8 глав и 33 разделов, в которых содержится анализ состояния, основных тенденций и проблем развития законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность, а также конкретные предложения по его совершенствованию.

Следует отметить, что Концепция представляет собой живой рабочий документ, постоянно нуждающийся в корректировке с учетом реальных потребностей развития страны. За последние полтора года ряд положений Концепции уже удалось реализовать, а некоторые содержащиеся в ней

предложения по ряду причин утратили актуальность. В связи с этим во втором полугодии 2005 года мы начали серьезную работу по актуализации положений Концепции.

Торгово-промышленная палата как публичная площадка согласования частных и государственных интересов открыта для сотрудничества со всеми общественно-политическими силами, заинтересованными в создании реально действующего правового механизма, способного обеспечить повышение конкурентоспособности отечественной экономики, а следовательно, и России в целом.

Особенно высоко оцениваем развитие сотрудничества с Советом Федерации, которое выразилось, в частности, в участии ТПП России в подготовке материалов для докладов Совета Федерации 2004 и 2005 годов «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Полагаем, что совместными усилиями сможем значительно ускорить движение к созданию политической системы, основанной на реальном и эффективном федерализме.

Уверены, что развитие системы мониторинга законодательства должно послужить основой для создания действенной системы анализа практики реализации приоритетных национальных проектов и подготовки предложений по корректировке курса развития общества и государства.

## МОНИТОРИНГ ПРАВА В ЗЕРКАЛЕ СОЦИОЛОГИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

**Михаил САВИН,**  
директор социологической службы «Барометр»,  
руководитель Центра социологии прав человека  
Института социально-политических исследований Российской академии наук

## МОНИТОРИНГ ПРАВА В ОЦЕНКАХ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

**М**ОНИТОРИНГ права как система постоянного наблюдения и контроля за процессом правотворчества и правоприменительной практики, состоянием правового пространства объективно обуславливает необходимость социологического анализа.

Проведенные нами в 2003–2005 годах социологические опросы среди участников трех всероссийских научно-практических конференций и парламентских слушаний по проблемам мониторинга правового пространства и правоприменительной практики подтвердили сложность и противоречивость развития мониторинга права.

Результаты опросов показали, что критические оценки состояния мониторинга права имеются на всех уровнях, особенно на муниципальном. Состояние мониторинга права на федеральном уровне в среднем каждый десятый из опрошенных оценивает как удовлетворительное, каждый второй – как отчасти удовлетворительное, а каждый третий – как неудовлетворительное. Наиболее критические оценки были высказаны представителями экспертного сообщества институтов гражданского общества, наименее критические – представителями исполнительных органов власти и управления.

Достаточно сдержанно оцениваются происходящие изменения в сфере мониторинга права. Только незначительная часть опрошенных указала на безусловные положительные изменения. В наибольшей степени положительные изменения в сфере мониторинга права связываются с деятельностью Совета Федерации по реализации программы мониторинга права, подготовленными Советом Федерации докладами «О состоянии законодательства в Российской Федерации», созданием в ряде регионов центров мониторинга права, укреплением правового пространства, взаимодействия между субъектами законодательной инициативы.

Развитие мониторинга права сдерживает сегодня ряд факторов. Составление результатов проведенных социологических опросов показывает, что главным фактором устойчиво остается организационный фактор. Не случайно одним из основных вопросов, обсуждавшихся на конференциях по мониторингу права, был вопрос о создании единой системы мониторинга права. Большинство респондентов высказались за выделение мониторинга права в качестве самостоятельного направления государственной правовой политики, за принятие государственной программы развития мо-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

иторинга права, за принятие на федеральном и региональном уровнях законодательных актов по организации и проведению мониторинга права, за создание единого федерального органа по мониторингу права и соответствующего исследовательского института.

Отмечается также возрастание значимости кадрового, финансового и материального факторов. Значимость политического фактора, напротив, уменьшается.

Есть иные причины, сдерживающие, по мнению респондентов, развитие мониторинга права. Это прежде всего отсутствие государственно-правовой стратегии развития российского общества, низкий уровень правосознания российских граждан, правовой нигилизм, отсутствие единой методологической основы мониторинга права, отсутствие необходимого информационного обеспечения, закрытость в деятельности органов государственной власти и управления, слабое использование международного опыта в области мониторинга права.

Развитие мониторинга права, его эффективность во многом зависят от взаимодействия осуществляющих его органов. По результатам опросов степень такого взаимодействия нельзя назвать достаточной. В наибольшей степени такое взаимодействие осуществляется Советом Федерации и органами законодательной власти субъектов Российской Федерации. В наименьшей – органами исполнительной власти и управления. Одновременно отметим, что исполнительные и законодательные органы власти не в полной мере привлекают на регулярной основе научные организации, экспертные структуры и особенно институты гражданского общества.

Продолжает оставаться достаточно узким спектр исследовательских методов, активно используемых в практике мониторинга права. Результаты опросов показали, что заметное предпочтение отдается изучению документов, сравнительному и статистическому анализу. Вместе с тем более активно начинают использоваться социологические методы, метод гуманитарно-правовой экспертизы.

Принципиально важное значение имеет определение социально значимых задач общественного развития, на решение которых должен быть со-

риентирован мониторинг права. По результатам опросов выявлен достаточно широкий спектр таких задач. Это прежде всего повышение эффективности правовой системы, государственного управления, повышение качества принимаемых законов, развитие механизма обратной связи между органами государственной власти, местного самоуправления и гражданами, реализация конституционной обязанности государства по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Важнейшее значение в исследовательском процессе нами уделялось анализу мониторинга законодательного процесса. И это не случайно. От состояния законодательного процесса в большой степени зависит эффективность правового регулирования, состояние правоприменительной практики и правового пространства. Это очень сложная и многоплановая проблема, практика свидетельствует, что на этом поле имеется много нерешенных вопросов.

Результаты проведенных опросов свидетельствуют о том, что современное состояние законодательного процесса оценивается весьма критически. Только незначительная часть респондентов отмечает положительные изменения в этой сфере. При оценке эффективности законодательной деятельности органов государственной власти и должностных лиц только Президент Российской Федерации имеет положительный индекс (превышение положительной оценки над отрицательной). Наиболее критически оценивается деятельность Правительства Российской Федерации и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации.

Центральной проблемой законодательного процесса, несомненно, является проблема качества принимаемых законов. Практика свидетельствует о серьезных недостатках в этой области. Проведенные опросы явились подтверждением этого факта. Только минимальная часть опрошенных достаточно высоко оценила принятые в последние два года законы. Большинство респондентов дали им критическую оценку. Наиболее критические оценки были высказаны представителями экспертного сообщества и институтов гражданского общества.

Целый ряд причин препятствует сегодня повышению качества принимаемых законов и совершенствованию законодательства в целом. Согласно опросам главная причина заключается в том, что повышение качества законов и совершенствование законодательства в целом не находятся в числе главных приоритетов государственной политики.

Сегодня необходим учет всех факторов, положительно влияющих на развитие законодательного процесса. Результаты экспертных опросов выявили, что заметное предпочтение отдается созданию системы независимой экспертизы и учету общественного мнения в законодательном процессе, а это, на наш взгляд, свидетельствует о существенных изменениях в общественном мнении относительно подходов к развитию законодательного процесса.

По мнению экспертов, должна претерпеть существенные изменения деятельность парламентских институтов по совершенствованию законодательного процесса. Деятельность парламентских институтов на этом направлении остается либо без изменений, либо ухудшается. Особенно это касается деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Принципиально важное значение приобретает сегодня более полный учет в законодательном процессе интересов различных социальных групп общества. Респонденты высказались за использование достаточно широкого спектра мер. Наибольшее значение при этом придается активному участию в законодательстве институтов гражданского общества и экспертного сообщества, большей открытости законодательного процесса, реализации конституционной обязанности государства по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, учету общественного мнения на различных стадиях законодательного процесса. Следовательно, речь идет о более активном использовании возможностей гражданского общества в законодательном процессе. И мониторинг права должен стать реально эффективной формой диалога власти и общества.

В этом плане все более актуальной становится задача соотнесения содержания законопроектов с теми или

иными общественными критериями. По результатам опросов заметно выделены критерии обеспечения прав и свобод человека и гражданина. И это не случайно. Был проведен опрос участников III Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества». Только 4 процента всех опрошенных оценили состояние российского законодательства с точки зрения обеспечения прав человека и гражданина достаточно высоко. Более половины участников опроса дали критическую оценку. Все это делает чрезвычайно актуальной задачу переориентации всех субъектов законодательной инициативы на более полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина в российском обществе.

В связи с этим, естественно, должны меняться роль и значение парламентских институтов. Это непременная задача. Результаты опросов показали, что в целом имеет место критическая оценка деятельности парламентских институтов по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Наиболее критически в этом отношении оценивается деятельность Государственной Думы.

К числу центральных задач мониторинга права относится повышение эффективности правоприменительной деятельности органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления. Согласно проведенным опросам состояние правоприменительной практики на различных уровнях, а также деятельность органов государственной власти и управления по правоприменению оцениваются достаточно критически.

В ходе проведенных опросов респонденты обращали внимание на необходимость повышения ответственности правоприменителей за свою деятельность, повышения уровня правосознания должностных лиц, установление эффективного общественного контроля за исполнением законов, повышение роли прокуратуры в деле соблюдения законности в стране. Одновременно обращалось внимание на целый ряд факторов, препятствующих эффективности правоприменительной деятельности, а также связанных с недостатками законодательного процесса. Это прежде всего низ-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

кое качество принимаемых законов, нестабильность законодательства, наличие значительного числа устаревших законов, неразвитость кодифицированного законодательства, незначительное число законов прямого действия.

Несомненно, одной из действенных мер повышения эффективности правоприменительной практики было бы усиление парламентского контроля над исполнительными органами власти. Практика парламентского контроля оценивается весьма критически. Выше оценивается соответствующая деятельность Совета Федерации.

Несмотря на принятые в последние годы меры, продолжает оставаться актуальной проблема обеспечения единства правового пространства. Это нашло подтверждение и в резуль-

татах проведенных опросов. Для решения проблемы очень важно соблюдение принципов и требований единого правового пространства при применении нормативных правовых актов. Результаты опросов показали, что прежде всего это касается реализации постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов региональных органов государственной власти и управления, общеобязательных актов органов местного самоуправления.

В заключение подчеркнем, что проведенные нами за последние три года социологические опросы мы рассматриваем в качестве важного этапа на пути становления системы социологического анализа мониторинга права. Это объективное требование развития мониторинга власти как формы диалога власти и общества.

## НЕКОТОРЫЕ ПРИНЦИПИАЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА ПРАВА



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

# ИЗВЛЕЧЕНИЕ ИЗ ДОКЛАДА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2005 ГОДА «О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

### ДОСЬЕ ЗАКОНА:

организационно-информационное обеспечение мониторинга

Мониторинг современного российского законодательства, уже сегодня насчитывающего более 500 тысяч актов федерального и регионального уровня, невозможен без современного организационного и технологического обеспечения.

Современный парламентарий принимает судьбоносные для страны решения в экстремально сжатом законодательном процессе. Даже концептуальная оценка законопроектов осложняется комплексным характером осуществляемого правового регулирования. Поэтому при кажущейся доступности всевозможной статистической и аналитической информации обо всех сферах общественных отношений остро ощущается недостаток актуальной, объективной и всесторонней информации, необходимой для принятия

продуманного, взвешенного, максимально выверенного со всех позиций законодательного решения. Зачастую законодатель вынужден действовать интуитивно.

Вместе с тем современные технологии позволяют обеспечить сбор, хранение и профессиональную обработку с практически неограниченными объемами информации. Проблемы малой применимости передовых компьютерных средств кроются в самом законодательном процессе, который еще не имеет достаточной легитимной основы. Поэтому важно создать согласованные правовую, организационную и информационно-технологическую основы. Правовая основа должна укрепиться в процессе принятия федеральных законов, которые комплексно регулируют законодательную и иную нормативно-правовую деятельность. Имеем в виду принятие трех законов: «О Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации», «О норма-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

тивных правовых актах в Российской Федерации» и «О порядке принятия федеральных конституционных и федеральных законов Российской Федерации».

В настоящее время нормативная регламентация законодательного процесса не предусматривает безусловных технологических процедур планирования и осуществления законодательной деятельности, рассмотрения законопроектов. Имеющиеся регламентные процедуры допускают многочисленные исключения. Законодатель в большинстве своем не считает себя связанным регламентными нормами. Отсюда невозможность составления административных регламентов законодательной деятельности палат Федерального Собрания и, как следствие, невозможность его нормальной унификации, стандартизации и перевода на автоматизированную основу.

Представляется, что недооценка возможностей современных технологий обработки и представления информации существенно тормозит разработку систем содержательного сопровождения законодательного процесса. Вполне допустимо предположение и о намеренном игнорировании современных средств организации парламентской деятельности, поскольку их внедрение существенно повысит прозрачность законопроектной работы и законодательного процесса.

Решению задачи автоматизации законодательного процесса могло бы способствовать создание индивидуальных автоматизированных рабочих мест для разработчиков, аналитиков и экспертов с применением информационных технологий, обеспечивающих организацию их индивидуальной (творческой) работы и информационно-аналитическое взаимодействие этих специалистов как внутри отдельного органа, так и между органами, участвующими в этом процессе.

Прикладное решение задачи автоматизации законодательного процесса должно предусматривать конструирование и построение в виде дерева целей в рамках компьютерной системы организационно-технологической модели законопроектной деятельности, составляющими которой являются собственно действия специалистов, выполняемые в определенной последовательности и по согласованной

методике (установленным процедурам, регламентам), а также результаты выполнения этих действий на каждом из сложившихся этапов работ, где отражаются и функциональные шаги специалиста (разработчика, эксперта), и сведения о характере, приемах и способах их выполнения, и, что самое главное, обоснование результатов выполненных работ.

Методологической основой реализации такого подхода является сочетание теоретических требований правовой науки, позитивного опыта законопроектной деятельности к обеспечению качества проводимых исследований законодательства и разработке текста законопроекта со средствами автоматизированной системы, что позволит выстроить организационную и логическую структуру работы на каждом этапе на более высоком уровне аналитики и оценки результата.

Применение информационных технологий, с одной стороны, позволяет сохранить все исходные материалы, связанные с разработкой, анализом и экспертизой законопроекта на любой стадии, сместить акцент в сторону творческого начала в работе, зафиксировать авторство творческих коллективов или отдельных авторов, а с другой - максимально устранить повторяющиеся процедуры и снизить «потери» при подготовке версий проекта и дублирование работы специалистов, обеспечить целостность и координацию усилий разных разработчиков одной темы, сбалансировать действия на уровне нормы, статьи, части акта и акта в целом по определенным параметрам, оптимизировать контроль заказчика и соответствующих подразделений, ответственных за прохождение проекта, и в конечном счете способствовать повышению качества разработки законопроектов.

Вместе с тем переход к новым технологиям неизбежен и ключевым в вопросе организации надлежущей информированности парламентариев и общества о необходимых пределах изменения (совершенствования) законодательства становится система мониторинга законодательства и практики его применения, основу которой, по общему признанию, должно составлять динамичное «досье закона», которое по сути должно отражать информационную историю закона.

В различных формах информацион-

ное сопровождение закона осуществляется сегодня и Государственной Думой, и Советом Федерации, и федеральными органами исполнительной власти, и научными школами, и негосударственными держателями справочных правовых систем. Попытки разработать модели досье закона продолжают предприниматься всеми заинтересованными участниками законотворческой деятельности. В не меньшей, а даже в большей степени озабочены этой проблемой и правоприменители.

Досье закона представляет собой регистрационный, контрольно-аналитический документ, который ведется в электронном виде.

В настоящем докладе представлена модель досье закона, выработанная Советом Федерации совместно с широким кругом экспертов в процессе работы над созданием всероссийской системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

## МОДЕЛЬ ДОСЬЕ ЗАКОНА

### Общая часть (паспортные данные)

1. Вид и наименование закона.
2. Отношение к сфере прав, свобод, интересов, обязанностей граждан.
3. Реквизиты закона.
4. Срок действия.
5. Субъекты ответственности за исполнение и реализацию.

### Особенная часть.

#### Законотворческая стадия

6. Инициатор разработки закона.
7. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков законопроекта (основные понятия и информационные дескрипторы по теме законопроекта в тезаурусах на русском и иностранных языках; научная библиография по теме законопроекта; избранные научные статьи, посвященные разработке законопроекта; избранные газетные публикации, отражающие общественное мнение о законопроекте; материалы парламентских слушаний, «круглых столов», исследований по теме законопроекта; документы международно-правового характера и законодательство зарубежных стран

по теме законопроекта; дореволюционный и советский опыт законодательного разрешения проблем по теме законопроекта; законодательный опыт субъектов Российской Федерации по разрешению проблем по теме законопроекта, список ведущих ученых и специалистов-аналитиков, имеющих наибольшее число публикаций по теме законопроекта; проблемы, рассматриваемые законопроектом, в цифрах и фактах и др.).

8. Субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта.

9. Концепции актов федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта.

10. Субъекты (органы палат Федерального Собрания, органы законодательных собраний субъектов Российской Федерации) сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта.

#### Нормотворческая стадия

11. Акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта.
12. Акты субъектов Российской Федерации, принятые в связи с принятием закона.
13. Акты органов местного самоуправления, обеспечивающие реализацию закона.

#### Правоприменительная стадия

14. Оперативный мониторинг - информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) в течение первого года действия закона.
15. Плановый мониторинг - информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) за трех(пяти)летний период действия закона.

#### Стадия совершенствования закона

16. Инициатор законопроекта, направленного на совершенствование закона.
17. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

работе разработчиков законопроекта (результаты мониторинга).

18. Субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта.

19. Концепции актов федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта.

20. Субъекты сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта.

21. Прохождение законопроекта у Президента Российской Федерации (у главы региона).

#### **Стадия прекращения действия закона**

22. Инициатор законодательной инициативы о прекращении действия закона.

23. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков законопроекта (результаты мониторинга).

24. Субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта.

25. Концепции актов федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта.

26. Субъекты сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта.

27. Прохождение законопроекта у Президента Российской Федерации (у главы региона).

Настоящая модель досье закона носит унифицированный характер и может быть применена как в отношении законов, так и в отношении подзаконных нормативных правовых актов.

Предстоит большая работа по созданию автоматизированной системы «Мониторинг законодательства и других форм нормативно-правовой деятельности», имея в виду сложность интеграции дифференцированных направлений реально существующего мониторинга в настоящее время. Особого внимания потребуют стадии проектирования, публичного обсуждения и принятия нормативных правовых актов, а также последующей экспертной

оценки по индикаторам правовой оценки результатов их реализации. Кроме того, необходима оценка результатов по индикаторам, реально отражающим итоги правового регулирования отношений субъектов в ходе реализации политики государства, национальных программ, проектов и планов.

#### **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ВЫВОД СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Основной формой представления результатов правового мониторинга, осуществляемого Советом Федерации, стал ежегодный доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Ежегодный анализ российского законодательства показывает, что правовая система Российской Федерации развивается по сценарию антикризисного управления, не обеспечивая решения стратегических государственных задач. Существенное превалирование динамизма законодательства над стабильностью не позволяет создать систему долговременных ориентиров для общества, бизнеса, государства. Весьма низка результативность проведения государственной политики по приоритетным направлениям (во многом пересекающимся с национальными проектами). Слабое законодательное оформление проводимых реформ не обеспечивает ожидаемого эффекта от намеченных преобразований. Недооценка регулятивного воздействия закона на развитие общественных отношений серьезно выхолащивает законодательную деятельность.

Демонстрируемый Президентом Российской Федерации В.В. Путиным курс на сбалансированную гуманитарную политику требует отказа от средств оперативного управления и перехода к планированию на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Именно такое понимание сложившейся ситуации и осознание новой роли закона в управлении государством предопределило основной вывод Совета Федерации по итогам работы над докладом 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: законодательство Российской Федерации должно формироваться на конституци-

онно-правовой и законодательной основе. В докладе Совета Федерации 2005 года этот вывод был подкреплен концепциями трех законов: «О Федеральном Собрании Российской Федерации», «О нормативных правовых актах Российской Федерации» и «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов». В докладе особо была подчеркнута необходимость разработки укзанных законов именно «в пакете».

#### **ОБЪЕДИНЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ «ПАРЛАМЕНТСКИХ ЗАКОНОВ»**

Попытки разработки трех законов по отдельности, как известно успеха не имели. Во многом это обусловлено недостаточной концептуальной проработкой и объективным отсутствием научных наработок по стратегическим вопросам складывающейся в современной России на основе новой российской Конституции правовой системы. Именно поэтому «парламентские законопроекты» были слишком узкими и не находили поддержки ни у практических политиков, ни у научного сообщества.

Накопленные в процессе работы по организации системы правового мониторинга знания и практика осуществления мониторинга отдельных законов позволили создать научные и практические предпосылки для системного осмысления деятельности аспектов органов государственной власти в сфере нормотворчества и правоприменения.

Безусловным правовым открытием является осмысление нормативной составляющей правовой системы Российской Федерации как единства трех видов деятельности: нормотворчество - правоприменение - мониторинг.

Эта триада позволяет по-новому рассматривать парламентские законы.

Во-первых, она составляет содержательную часть закона о нормативных правовых актах.

Во-вторых, такое понимание правовой системы позволяет вдохнуть новый смысл в законопроект о порядке принятия федеральных законов. Становится очевидным его место в системе нормотворчества - это нормотворчество высшего порядка.

В-третьих, проявляется новая составляющая закона о Федеральном Собрании. Если все предыдущие концепции делали акцент на самостоятельности Федерального Собрания только в силу разделения властей, то в нашей концепции это вопрос даже не второй. На первом месте - право гражданина на правовую информацию, на качественный закон. Поэтому важнейшим в законе о Федеральном Собрании является его законодательная деятельность и содержательный отчет о ней по итогам года (здесь должны «работать» все полномочия Федерального Собрания (финансовая самостоятельность, кадровая и материально-техническая обеспеченность и пр.).

Перечисленные крупные концептуальные особенности рождают теснейшую взаимосвязь между всеми тремя законами. Это и планирование нормотворческой (применительно к закону - законодательной) деятельности, и мониторинг нормативных правовых актов (в первую очередь законов), и создание полноценной обратной связи для принятия политико-правовых решений на разных уровнях - инструментальное применение результатов правового мониторинга.

#### **МЕТОДОЛОГИЯ РАБОТЫ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ НАД «ПАРЛАМЕНТСКИМИ ЗАКОНАМИ»**

Работу над законами рабочая группа Совета Федерации начала в соответствии с постановлением Совета Федерации от 8 февраля 2006 года № 36-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» на основании распоряжения Председателя Совета Федерации. По итогам первого заседания (4 апреля 2006 года) под председательством Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронова был утвержден примерный график работы рабочей группы.

В соответствии с решением рабочей группы были направлены информационные письма за подписью Председателя Совета Федерации Председателю Государственной Думы Б.В. Грызлову; руководителю Правового де-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

партамента Аппарата Правительства Российской Федерации Г.В. Минху; Руководителю Администрации Президента Российской Федерации С.С. Собянину; секретарю Общественной палаты Российской Федерации Е.П. Велихову; Генеральному прокурору Российской Федерации В.В. Устинову; Министру юстиции Российской Федерации Ю.Я. Чайке с приглашением к сотрудничеству.

Все указанные структуры поддержали работу Совета Федерации. Государственная Дума назначила трех своих представителей. От Института государства и права РАН к работе привлечены А.С. Автономов, И.А. Бачило, В.Е. Чиркин, А.И. Черкасов. От Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в работе участвует Ю.А. Тихомиров. Координирует работу экспертов председатель экспертного совета при Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации В.К. Плотников.

За период с апреля по июнь 2006 года состоялось 4 заседания рабочей группы Совета Федерации. В результате была принята за основу расширенная структура законопроекта «О нормативных правовых актах Российской Федерации», который является системобразующим по отношению к двум другим законопроектам, его детальная проработка позволит задать для них четкие правовые рамки.

Уникальным в этой работе Совета Федерации является показательная открытость: все основные материалы, используемые в работе, размещаются на сайтах Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации.

Проекты законов (их концепции, структуры) проходят обсуждение на всех научно-практических форумах Совета Федерации по вопросам законодательства. Запланированы публикации материалов о подготовке этих законов в парламентской газете, выпуск специальных брошюр с текстами этих законопроектов, общественная экспертиза законопроектов с участием экспертов ведущих операторов справочных правовых систем («Гарант» и др.).

Совет Федерации приглашает к сотрудничеству всех заинтересованных лиц, обращаясь в первую очередь

к своим партнерам по проекту «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики».

Предлагаемые проекты концепций законов являются открытыми для обсуждения.

#### **ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНА «О ФЕДЕРАЛЬНОМ СОБРАНИИ – ПАРЛАМЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Основная идея федерального закона «О Федеральном Собрании - парламенте Российской Федерации» (далее - закон о парламенте) - детализировать и развить положения Конституции Российской Федерации о парламенте, обеспечить необходимый объем правового регулирования парламентской деятельности.

Цель разработки закона о парламенте заключается в создании оптимальных условий функционирования высшего органа законодательной и представительной власти Российской Федерации - Федерального Собрания Российской Федерации.

Действие норм закона о парламенте распространяется на Совет Федерации, Государственную Думу, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, органы государства, которые формирует парламент, органы, которые подлежат парламентскому контролю, органы и должностных лиц, деятельность которых может подвергаться парламентским расследованиям, внутренние органы парламента, их должностных лиц, аппараты палат парламента, сотрудников аппарата парламента, министерства и ведомства, обеспечивающие деятельность парламента, а также на другие государственные органы и других должностных лиц, связанных с деятельностью парламента.

Закон о парламенте относится к сфере конституционного права, содержит нормы процессуального и материального права. Закон о парламенте призван развить и детализировать положения, закрепленные в главе 5, а также в статьях других глав Конституции Российской Федерации. Закон о парламенте призван заполнить определенный вакуум в сфере регулирования организации и деятельности парламента России.

Правовое регулирование в сфере действия предлагаемого закона о парламенте помимо Конституции Российской Федерации осуществляется в настоящее время регламентами палат Федерального Собрания - Регламентом Совета Федерации и Регламентом Государственной Думы, а также рядом федеральных законов, связанных с деятельностью парламента, таких как законы о порядке формирования Совета Федерации и выборах депутатов Государственной Думы. Нормы, относящиеся к парламенту, присутствуют во многих других законах.

Необходимость особого закона о парламенте связана с тем, что Конституция Российской Федерации как высший законодательный акт самого общего характера не может и не должна регулировать весь комплекс вопросов, относящихся к парламенту. Регламенты палат, принимаемые каждой палатой самостоятельно, не могут урегулировать вопросы совместной деятельности палат, такие, как процедуры создания совместных органов, создание и деятельность комиссий по парламентскому расследованию, порядок проведения совместных заседаний палат, вопросы обеспечения деятельности парламента. В настоящее время регулирование организации и деятельности российского парламента имеет разрозненный и недостаточный характер. Закон о парламенте призван создать единую основу парламентского права, системно урегулировать весь круг вопросов, связанных с организацией и деятельностью парламента.

Принятие закона о парламенте позволит учесть опыт парламентской деятельности, накопленный со времени принятия Конституции Российской Федерации.

Принятие закона о парламенте не приведет к отмене регламентов палат Федерального Собрания России, но потребует внесения в них определенных изменений.

Правовое содержание закона о парламенте определяется конституционно установленными полномочиями парламента:

осуществлять представительство народа и субъектов Российской Федерации;

осуществлять полномочия высшего законодательного органа страны; участвовать в формировании высших и центральных органов государства;

осуществлять парламентский контроль;

участвовать в верховном руководстве государством.

Повышению эффективности деятельности парламента и устранению недостатков этой деятельности будет способствовать введение в закон о парламенте ряда новых положений, в том числе таких, которые до сих пор вообще не находили какого-либо правового урегулирования.

Закон о парламенте вводит новое положение о праве парламента давать согласие на распоряжение крупной федеральной собственностью, а также на обременения государства, например, при займах у иностранных государств.

К числу новых положений относится положение о парламентской оппозиции, о ее праве быть представленной пропорционально в комитетах и комиссиях палат, их руководстве, в создаваемых парламентом временных комиссиях, праве на реплику в правительственных газетах.

Закон о парламенте вводит положение об индемнитете - свободе речи и голосования в парламенте.

Новым является и положение об ответственности члена парламента за недостойное поведение.

Закон о парламенте устанавливает новые детали порядка назначения на государственные должности, в частности, положение о невозможности повторного представления кандидата после отказа в утверждении его на должность.

Закон о парламенте уточняет положения о партийных фракциях, вводя норму об утрате мандата депутата Государственной Думы при выходе депутата из фракции партии, по списку которой он был избран. Устанавливается также норма о возможности объединения депутатов, не входящих во фракции, в депутатские группы, которым по ряду вопросов представляются права, равные правам фракции (данная норма действует только до избрания всех депутатов Государственной Думы по партийным спискам).

Структура закона о парламенте включает:

вводную часть, содержащую основные понятия и определения;

главу об организации парламента, устанавливающую основы формирования парламента, структуру парламен-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

та, общие вопросы созыва и роспуска Государственной Думы, внутреннюю структуру палат, их органы, формы совместной деятельности палат, деятельность фракций;

главу о парламентской оппозиции, ее правах и обязанностях;

главу о правовом положении членов парламента, гарантиях их деятельности;

главу об общих положениях законодательного и законодательного процесса в парламенте (с некоторым повторением положений закона о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов);

главу о порядке назначения на высшие государственные должности, о порядке формирования высших и центральных органов;

главу об экстренном созыве Совета Федерации при объявлении чрезвычайного или военного положения на территории Российской Федерации;

главу о парламентском контроле, его формах и последствиях, о парламентских расследованиях;

главу о финансовом и материальном обеспечении работы парламента.

Последствия принятия и реализации закона о парламенте скажутся в социально-экономической, политической и юридической сферах.

Совершенствование работы парламента в результате принятия закона, принятие им более качественных законов, меньшая текучка законодательства улучшат решение социально-экономических вопросов, позволят эффективнее и полнее откликаться на нужды народа. Важные социально-экономические последствия можно прогнозировать в случае, если парламент будет наделен правом на утверждение решений о распоряжении крупной государственной собственностью и финансовых (и иных материальных) обременениях государства и народа (например, при иностранных займах).

Политические последствия принятия рассматриваемого закона могут быть значительными. Это в целом улучшит управление государством, повысит эффективность взаимодействия Федерального Собрания с другими органами государства, укрепит авторитет парламента в обществе.

Еще более значительны юридические последствия. Закон о парламенте

создаст рамки парламентского права, обеспечит целостное регулирование ныне разрозненных отношений, связанных с организацией и деятельностью парламента, четко определит роль парламента в верховном руководстве страны.

#### ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНА «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Основная идея федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (далее - закон о НПА) заключается в законодательном оформлении принципов и процессуальных правил деятельности субъектов, реализующих полномочия в области правотворчества государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации; обеспечении системной связи и упорядочении законодательства и правовых нормативных актов в системе российского права.

Цель принятия закона о НПА состоит в создании единых правил правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления с учетом их сфер ведения и правового статуса, в упорядочении процессов подготовки, принятия и реализации нормативных правовых актов в качестве государственных решений, обеспечения их доступности и гласности в процессе их применения и исполнения.

Системная связь и преемственность нормативных правовых актов органов государственной власти является условием укрепления принципов правового, социального, демократического государства и общества в эпоху коренных реформ и реализации национальных программ по важнейшим направлениям развития страны, в процессах необходимых преобразований на пути к сближению государственных структур с институтами гражданского общества.

Предметом правового регулирования закона о НПА является процессуальное правовое регулирование деятельности в области формирования системы НПА в Российской Федерации, укрепления их иерархической связи при обеспечении верховенства закона. Предметная сфера процессу-

ального регулирования данного закона охватывает все виды нормативных актов, включая: федеральные конституционные законы и федеральные законы; указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации; НПА федеральных министерств и ведомств; законы субъектов Российской Федерации; НПА высших должностных лиц и правительств субъектов Российской Федерации, НПА органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также НПА органов местного самоуправления.

Круг лиц, на которых распространяется действие закона о НПА, включает Президента Российской Федерации, органы законодательной (представительной) власти Российской Федерации с учетом всех субъектов законодательной инициативы, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти - федеральные министерства и ведомства, органы законодательной власти субъектов Российской Федерации; высших должностных лиц и правительства субъектов Российской Федерации; Центральную избирательную комиссию, Счетную палату Российской Федерации, Банк России и другие органы и должностных лиц, наделенных российским законодательством правами принимать и издавать подзаконные нормативные акты общего и неоднократного применения, органы и должностных лиц местного самоуправления.

Круг лиц, на которых распространяется закон о НПА, включает также органы и лиц, выполняющих функции разработчиков проектов НПА, экспертов, привлекаемых для оценки подготовленных проектов и текстов НПА, служащих аппаратов государственных органов, обеспечивающих нормотворческую работу технологическими средствами, а также связь с общественностью.

Закон о НПА в системе законодательства является нормативной основой для консолидации уже имеющихся актов в области регулирования процессов нормотворчества, координации и гармонизации этих актов; включения в структуру нормотворчества новых направлений правового регулирования, в частности, связанных с применением информационных техноло-

гий в самом процессе разработки и принятия правовых актов, в процессе обеспечения гласности и доступа граждан и всех иных субъектов права к достоверным источникам правовой информации, а также обеспечения мониторинга законодательства и правоприменительной деятельности.

В настоящее время правовое регулирование порядка разработки, принятия и опубликования НПА осуществляется:

Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», статьи 3, 4, 12, 28, 43, 44 которого устанавливают ряд условий работы с проектами актов Правительства;

Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»;

постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 № 1009, которое устанавливает требования к подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации;

постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 года № 904 «Об утверждении положения о порядке ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»;

Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;

разъяснением Министерства юстиции Российской Федерации по вопросам применения установленного порядка опубликования НПА;

рядом приказов Министерства юстиции Российской Федерации по ведению регистра НПА.

Указанные акты касаются лишь некоторых процедур работы с НПА в цикле их подготовки и принятия, однако целостной системы для всего процесса создания НПА разного уровня не выстраивают. Ряд действующих актов, устанавливающих процедуры разработки и принятия НПА, противоречат друг другу.



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

Закон о НПА регулирует ряд проблем, которые в настоящее время имеют противоречивые подходы к их решению или не урегулированы вообще. Таковыми проблемами, в частности, являются:

ранжирование НПА по уровням их принятия и включения в иерархию системы законодательства и других НПА, что связано с установлением терминологии в сфере деятельности относительно НПА;

критерии разграничения юридической силы нормативного и индивидуального правового акта;

критерии отнесения НПА к категории актов, затрагивающих права, свободы и обязанности гражданина и человека;

критерии отнесения НПА к нуждающимся в регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Закон о НПА урегулирует также проблему доступности их пользователям, особенно когда пользователями являются граждане. В частности, все больший масштаб приобретает практика изменения и дополнения уже принятых НПА актом, который включает только исправленные нормы в виде купюр или вставок с отсылкой к определенной статье действующего НПА, что делает его совершенно непонятным пользователю. Для устранения этого положения вводятся критерии, устанавливающие степень изменения текста НПА, которая влечет принятие новой редакции НПА.

Закон о НПА устанавливает регламенты электронной обработки документации в процессе подготовки, обоснования, разработки текстов НПА, осуществления экспертиз, ведения досье каждого НПА и архивов, сохраняющих результаты публичных обсуждений, предложений, принятых и отклоненных НПА, варианты проектов НПА. Закон о НПА регулирует также использование электронной подписи в процессе работы над проектами НПА, особенно при дистанционных контактах субъектов, участвующих в нормотворческих процессах.

В структуре закона о НПА выделены три части.

Первая часть посвящена упорядочению системы НПА в Российской Федерации с учетом уровней субъектов законодательной деятельности, субъектов, принимающих подзаконные акты, выполняющие функцию регу-

лирования правоприменительной деятельности на всех уровнях государственного и муниципального управления. В первой части решаются следующие задачи:

1. Обеспечение легитимности системы правовых дефиниций (терминологии), которая устанавливается законом о НПА для всей сферы нормотворческой деятельности.

2. Обеспечение нормативной правовой основы единой системы законодательства в Российской Федерации, согласованности федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

3. Нормативное оформление перечней подзаконных (правоприменительных) НПА с учетом уровней законодательства.

Вторая часть закона о НПА обеспечивает основную его цель - сформулировать единые нормативные требования ко всем этапам процесса прохождения НПА от его обоснования до принятия и включения в систему исполнения.

В этой части закона устанавливаются процессуальные требования и порядок подзаконного нормотворчества как основы правоприменительной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Вводится понятие модельной (рекомендательной) формы НПА, представляющей, в частности, общие требования к порядку принятия законов субъектов Российской Федерации.

Вторая часть закона устанавливает основные требования к подготовке и принятию указов и иных правовых актов Президента Российской Федерации; постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации. В этой части предусматриваются правила подготовки и принятия НПА органов исполнительной власти Российской Федерации, формулируются правила взаимодействия между министерствами и агентствами по выработке и апробации проектов НПА. Вторая часть закона о НПА закрепляет общие правила принятия НПА на уровне органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения, а также основы процессуальных правил для органов местного самоуправления.

Эта часть закона системно представляет процессуальную норматив-

ную основу для уточнения или принятия новых регламентов работы органов исполнительной власти в части нормотворчества и обеспечения процессов правоприменения и исполнения нормативно оформляемых решений.

Вторая часть устанавливает также организационное обеспечение процессуального и процедурного сопровождения НПА, затрагивающих права и свободы граждан.

Здесь же рассмотрены правила, обеспечивающие соблюдение юридической техники для разных уровней и видов нормативных правовых актов.

Третья часть закона о НПА посвящена проблеме использования информационных технологий в процессах законодательной и иных форм нормативно-правовой деятельности, а также деятельности контрольных и надзорных органов по соблюдению законности в правоприменительной практике органов исполнительной власти и местного самоуправления.

В третьей части устанавливаются нормы планирования, согласования проектов законов и иных актов, принимаемых законодательными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливаются положения учета проектов законов по одноименным и сопредельным целям и сферам регулирования, ведения баз данных по проектам федеральных и региональных законов, а также баз данных по учету предложений субъектов законодательной инициативы, ведения досье на проекты законов с включением данных по всем стадиям их прохождения в процессе принятия закона вплоть до его опубликования.

В третьей части устанавливаются положения учета и регистрации принимаемых НПА на всех уровнях. Кроме того, в этой части закрепляются обязанности органов исполнительной власти в области формирования баз данных по нормативным правовым актам в своей системе ведения с выделением подсистем учета принимаемых актов конкретным органом и должностными лицами органов исполнительной власти.

В этой части решаются организационные, процессуальные проблемы контроля законности принимаемых НПА и осуществления мониторинга законов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федера-

ции, а также НПА органов исполнительной власти на всех уровнях, включая мониторинг НПА, принимаемых органами местного самоуправления.

В части правового регулирования процессов мониторинга выделены его технологическое обеспечение, где реализуются преимущественно технологические регламенты и стандарты, и те задачи, которые связаны с экспертно-аналитическими программами мониторинга. Законодательно закреплены правила оценки разного уровня НПА по установленным индикаторам.

Третья часть устанавливает блок индикаторов оценки эффективности самой нормотворческой работы, в том числе оценки соблюдения юридической техники НПА, их связанности в системе законодательства, обоснованности новаций, требующих изменения уже действующих НПА. В аналитической части мониторинга предусмотрены критерии оценки эффективности полученного результата в состоянии регулируемых сфер развития страны и связанных с этим правовых отношений. Предусмотрены индикаторы оценки на коррупционованность, скрытое лоббирование представляемых проектов НПА.

В целом принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» должно укрепить правовую основу нормотворчества в системе государственного управления, обеспечить условия для взаимодействия органов государственной власти с субъектами всех форм экономической, социальной, культурной деятельности, обеспечить условия взаимодействия государства с общественными организациями, обеспечить более высокий уровень доверия граждан к государству и законодательству Российской Федерации.

#### ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНА «О ПОРЯДКЕ ПРИНЯТИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ЗАКОНОВ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ»

Основная идея федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» (далее - закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ) заключается в надлежащем урегулировании законодательной процедуры, поскольку имен-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ

но надлежащая процедура обеспечивает эффективное функционирование демократических институтов власти и принятие взвешенных решений, адекватно отвечающих потребностям жизни.

Цель разработки закона о порядке принятия ФКЗ и ФЗ заключается в создании условий принятия федеральных законов высокого качества.

Круг лиц, на которых распространяется действие норм закона о порядке принятия ФКЗ и ФЗ, включает субъекты законодательного процесса и субъекты законодательной инициативы - Президента Российской Федерации, Совет Федерации, членов Совета Федерации, Государственную Думу, депутатов Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Кроме того, вносимый проект федерального закона регулирует функционирование Федерального Собрания Российской Федерации в целом, его палат и органов, аппаратов палат в ходе подготовки и рассмотрения проектов федеральных конституционных и федеральных законов.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ относится к отрасли конституционного права, причем содержит главным образом нормы процессуального права. Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ призван развить и детализировать положения, закрепленные в статьях 104-108, а также в других статьях Конституции Российской Федерации. Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ призван заполнить определенный вакуум в сфере регулирования законодательного процесса.

Правовое регулирование в сфере действия предлагаемого закона о порядке принятия ФКЗ и ФЗ помимо Конституции РФ осуществляется в настоящее время регламентами палат Федерального Собрания - Регламентом Совета Федерации и Регламентом Государственной Думы.

Каждый из указанных регламентов принимается соответствующей палатой самостоятельно и призван регулировать внутреннюю жизнь палаты. Действующие регламенты палат, с одной стороны, не полностью обеспечивают

регулирование законодательного процесса внутри Федерального Собрания, особенно в части взаимодействия палат, а с другой стороны - регулируют и отдельные вопросы, выходящие за рамки деятельности палат, устанавливая отдельные положения процедуры работы над законопроектами других участников законодательного процесса, то есть выходят за рамки своей компетенции.

Регламенты палат Федерального Собрания, обеспечивая, в общем, регулирование законодательного процесса внутри палат, не охватывают всего процесса в целом. Деятельность палат в соответствии со своими регламентами не всегда приводит к принятию высококачественных законодательных актов (ряд существенных недостатков принятых законов был отмечен в других разделах). Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ призван обеспечить регулирование всего законодательного процесса и снизить возможность принятия законодательных актов низкого качества.

Принятие закона о порядке принятия ФКЗ и ФЗ не приведет к отмене регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации, но потребует внесения в них определенных изменений.

Повышению эффективности законодательной деятельности и устранению недостатков в этой деятельности будет способствовать введение в закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ ряда новых положений, в том числе таких, которые до сих пор вообще не нашли какого-либо правового урегулирования.

К таким положениям относятся новые детали процедуры принятия федерального закона о ратификации международного договора. В случае если договор содержит нормативную составляющую, она после ратификации становится составной частью российского законодательства, причем в соответствии со статьей 15 Конституции Российской Федерации, обладающей большей юридической силой, чем нормы федеральных законов. Поэтому закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает возможность при наличии у палат Федерального Собрания сомнений относительно отдельных норм договора вводить в закон о ратификации положения, обязывающие орган власти, подписавший договор от рос-

сийской стороны, сделать оговорки или заявления по поводу сомнительной нормы договора. Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ вводит положение, предусматривающее возможность внесения Федеральным Собранием предложению Президенту Российской Федерации о заключении дополнительного договора, вносящего изменения в договор, предложенный к ратификации. Предусматривается также введение положения о реализации нормы пункта «г» части 1 статьи 125 Конституции Российской Федерации о рассмотрении соответствия положений не вступившего в силу международного договора Конституции Российской Федерации. Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает срок, в течение которого (считая со дня подписания международного договора) договор должен быть представлен на ратификацию.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ предусматривает положения, устраняющие возможность принимать законопроект в двух или трех чтениях сразу, так как при таком совмещении чтений нарушается право субъекта права законодательной инициативы на внесение поправок в законопроект и снижается качество рассмотрения законопроекта, а следовательно, и принимаемого закона.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ включает положения, исключающие возможность вносить изменения и дополнения одним законом в несколько действующих законов сразу, за исключением случая, когда положения двух или более действующих законов образуют единую норму, подлежащую изменению и дополнению.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает положение, в соответствии с которым при внесении в закон изменений и дополнений более определенного количества принятие закона о внесении изменений и дополнений сопровождается принятием новой редакции изменяемого действующего закона или раздела закона, в случае когда изменения касаются только одного раздела.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает сроки возможного внесения очередных изменений и дополнений одного и того же действующего закона после предыдущего изменения, а также обстоятельства, при наличии которых изменения могут быть внесены

досрочно. Это положение не касается случаев внесения изменений в действующий закон при изменении полномочий или наименований органов или лиц, упоминаемых в законе.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ устанавливает требование внесения в Государственную Думу вместе с законопроектом проектов подзаконных актов, если их принятие предусматривается законопроектом, и совместно рассмотрение законопроекта и проектов подзаконных актов палатами Федерального Собрания.

Закон о порядке принятия ФКЗ и ФЗ предусматривает дополнение перечня документов, представляемых субъектом законодательной инициативы в Государственную Думу совместно с законопроектом, новым документом - концепцией законопроекта и устанавливает процедуру рассмотрения концепции законопроекта как составной элемент процедуры рассмотрения законопроекта в Федеральном Собрании.

Концепция законопроекта представляет собой документ, в котором должны быть определены: основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта; место будущего закона в системе действующего законодательства, а также значение, которое будет иметь законопроект для правовой системы; общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих отношений, имеющихся недостатков правового регулирования и способы устранения этих недостатков; социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона.

Порядок рассмотрения законопроекта предусматривает: рассмотрение Государственной Думой концепции законопроекта одновременно с рассмотрением законопроекта в первом чтении и принятие постановления Государственной Думы об утверждении концепции законопроекта; использование соотношения законопроекта и поправок к нему с принятой концепцией законопроекта в качестве критерия для принятия или отклонения поправок и самого законопроекта; рассмотрение Советом Федерации принятого Государственной Думой закона совместно с концепцией законопроекта и использование соотносе-



МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ



**МОНИТОРИНГ  
ПРАВА  
В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

ния закона с концепцией в качестве критерия принятия решения Совета Федерации об одобрении или отклонении законопроекта.

Закон о порядке принятия ФЗ и ФЗ содержит норму о том, что закон, принятый или одобренный с нарушением закона о порядке принятия ФЗ и ФЗ, является недействительным с момента его принятия или одобрения.

Закон о порядке принятия ФЗ и ФЗ устанавливает основные положения мониторинга вступившего в силу закона.

Закон о порядке принятия ФЗ и ФЗ предусматривает введение досье закона (на этапе рассмотрения законопроекта - досье законопроекта) - документа, сопровождающего закон с момента внесения законопроекта в Государственную Думу. Досье отражает все этапы принятия закона и его применения, содержит все сопровождающие законопроект и закон документы. В досье заносятся все результаты мониторинга закона, включая его соответствие с критериями качества закона после вступления закона в силу. Такими критериями являются отсутствие вызванных действием закона существенных бюджетных затрат, сверх предусмотренных самим законом, отсутствие вызванных действием закона негативных последствий в регулируемой сфере, отсутствие негативных последствий в социальном, экономическом и политическом положении граждан, общества и страны в целом.

Закон о порядке принятия ФЗ и ФЗ устанавливает ответственность за принятие выявленных в процессе мониторинга некачественных законов. При этом выборные лица и органы, принимающие участие в работе над некачественным законом, несут ответственность политического характера, которая проявляется в момент выборов. Для того чтобы такая ответственность была

реализована, избиратели депутатов Государственной Думы, органы государственной власти, представителями которых являются члены Совета Федерации, информируются о результатах голосования парламентариев и депутатских фракций по некачественному закону. В случае если законопроект разработан и представлен в качестве законодательной инициативы Правительством Российской Федерации, Конституционным, Верховным или Высшим Арбитражным судами, административную ответственность несут соответствующие должностные лица.

Закон о порядке принятия ФЗ и ФЗ содержит часть, посвященную общим положениям, в которой дается определение основных понятий, содержащихся в законе. В этой части понятия, используемые в законе о порядке принятия ФЗ и ФЗ, соотносятся с понятиями, содержащимися в других федеральных законах. В общей же части достаточно подробно устанавливаются требования к содержанию проекта федерального конституционного закона или федерального закона, требования к согласованию законопроекта с действующими федеральными законами и проектами федеральных законов, которые уже прошли определенные стадии законодательного процесса.

Следствием реализации федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» должно стать не только совершенствование качества принимаемых федеральных конституционных законов и федеральных законов, возрастание эффективности правового регулирования различных сторон общественной и государственной жизни, но и повышение ответственности органов конституционного партнерства за реальное состояние общественных отношений в стране.