

Байжанова Г. К., начальник Центра по проблемам исследования и мониторинга законодательства, регламентирующего деятельность ОВД, НИИ Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова, кандидат юридических наук, доцент

ПОНЯТИЕ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Формирование современной правовой системы Республики Казахстан связано с интенсивным развитием законодательства, ростом количества нормативных правовых актов. На сегодня главной и объединяющей задачей для органов законодательной и исполнительной власти, общественных институтов граждан Казахстана в целом становится обеспечение качества законодательства.

В свою очередь, увеличение массива действующих нормативных документов сопровождается различными юридическими дефектами (противоречиями, повторениями, пробелами), что ослабляет целостность и эффективность правового регулирования, способствует созданию условий для проявления коррупции.

Анализ правоприменительной практики показывает, что нормы могут незначительно «отставать» от правовых реалий, а при существенном «опоздании» породить серьезные проблемы в правореализационном процессе¹.

«Отставание» норм уголовного закона может стать причиной причинения серьезного ущерба гражданам, публичным интересам и государству. Кроме того, уголовный закон не допускает применение аналогии как средства преодоления пробелов в законодательстве.

Преодоление «разрывов» между правовой действительностью и существующей регламентацией правоотношений обеспечивается посредством ведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики, который позволяет своевременно принять меры, повысить эффективность правотворческого процесса, установить связь между правоприменением и нормотворчеством.

В Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г., утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 г. № 858, правовой мониторинг определен как эффективный и необходимый способ совершенствования законодательства. В порядке реализации этой Концепции данная форма комплексного государственного контроля за состоянием законодательства в стране получила нормативное закрепление в Законе Республики Казахстан 1998 г. «О нормативных правовых актах» и в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2011 года №964 «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов» вменена в обязанность всех уполномоченных государственных органов республики.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики и его результаты позволят органам всех ветвей государственной власти осуществлять в масштабах всей страны комплексный, качественный анализ собственной деятельности по реализации своих государственно-властных полномочий. Мониторинг является неотъемлемой составной частью, с одной стороны, совершенствования законодательства и правоприменительной практики, с другой стороны, — современной государственно-правовой политики. В целях совершенствования законодательства и повышения эффективности правоприменения он должен стать приоритетом государственной политики, направленной на защиту прав и свобод человека и гражданина, создание прозрачных механизмов принятия решений и повышение ответственности за их реализацию.

Дефиниция «правовой мониторинг» вошла в категориальный аппарат теории права сравнительно недавно. В казахстанской юридической науке она не является устоявшимся термином с характерным для данного определения содержанием, что порождает ряд теоретических и практических вопросов. Законодательное определение понятия «правовой мониторинг» предусмотрено в пп. 12-1) ст. 1 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах». Правовой мониторинг — это деятельность государственных органов, осуществляемая на постоянной основе, по сбору, оценке, анализу информации о состоянии законодательства Республики Казахстан, а также по прогнозу динамики его развития и практики применения в целях выявления противоречащих законодательству Республики Казахстан устаревших норм права, оценки эффективности их реализации. В соответствии с пп. 2-1) ч. 1 ст. 43 Закона Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» правовой мониторинг является мерой обеспечения законности нормативных правовых актов.

В настоящий момент научная дискуссия возникает при определении не только содержательной стороны этого термина, но и круга субъектов, осуществляющих этот особый вид юридической деятельности. Широкою полемику вызывают вопросы о методах, приемах и способах ведения правового мониторинга, его результатах. Это, в свою очередь, влечет необходимость разработки его научно обоснованной методологии.

Концепцией правового мониторинга в сфере нормотворческой и правоприменительной деятельности определены этапы реализации программы организации системы правового мониторинга².

К первому этапу относится подготовка нормативной основы для ведения правового мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Задачами данного этапа являются:

- разработка основ теории правового мониторинга;
- создание правовых основ для ведения правового мониторинга в отношении законодательных актов;
- обновление методологических подходов к проведению и организации правового мониторинга;
- апробация теории мониторинга в системе государственных органов; формирование в экспериментальном порядке в государственных органах, осуществляющих ведение правового мониторинга, соответствующих подразделений (отделов мониторинга);

- отработка форм, видов, периодичности взаимодействия отделов мониторинга, научно-исследовательских учреждений, институтов гражданского общества по вопросам информационного обмена

Второй этап включает отработку системы правового мониторинга. Задачи данного этапа:

- завершение научно-исследовательских работ по разработке теории мониторинга;

- обеспечение и функционирование единой системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики в РК.

Методология правового мониторинга представляет собой совокупность приемов, методов и средств, обеспечивающих эффективную организацию деятельности структур, осуществляющих правовой мониторинг, оценку эффективности и действенности нормативных правовых актов и правоприменительной практики.

Основные задачи проведения мониторинга законов РК — выявление противоречий, дублирования и пробелов в правовом регулировании, норм, имеющих неоднозначное понимание со стороны правоприменителей, положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, формирование перспективных направлений законодательной деятельности.

В качестве субъектов, ведущих мониторинг, называются уполномоченные органы, принимающие и (или) разрабатывающие подзаконные нормативные правовые акты. Он осуществляется учеными, как правило, в инициативном порядке. Отмечается недостаточная восприимчивость государственных органов, наделенных правом законодательной инициативы, к аналитическим справкам, подготовленным научно-исследовательскими учреждениями в рамках инициативного мониторинга законодательства.

Цели правового мониторинга:

систематизация действующего законодательства;

- приведение в соответствие подзаконных нормативных правовых актов законам и актам большей юридической силы;
- преодоление и восполнение пробелов, коллизий, исключение норм устаревших, декларативного характера, дублирующих, создающих излишнее правовое регулирование;
- создание взаимосвязи между нормотворческой и правоприменительной практикой;
- подготовка предложений по совершенствованию законодательства.

Задачей правового мониторинга является представление субъекту нормотворчества объективной информации об эффективных механизмах правового регулирования общественных отношений.

Правовой мониторинг позволяет выявить пробелы, противоречия и другие дефекты в процессе реализации правовых норм, определить действенность мер ответственности, а в целом — эффективность правового регулирования.

Одним из элементов оценки результатов проведения мониторинга законодательства следует считать количество устраненных пробелов законодательного регулирования.

Проведение мониторинга законодательства и его применения не должно ограничиваться простым анализом текста нормативного правового акта, оценка эффективности его действия должна проводиться на основании мнения правоприменителей, к которым необходимо относить не только органы государственной власти, но и институты гражданского общества, которые с независимых позиций могут рассказать о работе правовой нормы на практике.

Проведение мониторинга законодательства и правоприменительной практики на регулярной и плановой основе показало необходимость изменения подходов к ведению законопроектной деятельности и осуществлению контроля за достижением заявленной цели при реализации закона. Важнейшими аспектами законодательной работы должны стать оценка конечного результата, влияние каждого закона на социально-экономическое развитие и выявление обратной связи с целевой группой общества, на которую направлен закон.

Результаты мониторинга должны заключаться не только в корректировке или принятии акта, но и в рекомендациях, направленных на его совершенствование.

При осуществлении правового мониторинга представляется необходимым установление взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества (научными, общественными организациями, средствами массовой информации).

Отмечено, что в действующей системе мониторинга стали нарастать отдельные негативные тенденции. Отсутствие механизма взаимоучета мнения научно-исследовательских учреждений, гражданского общества и государственных органов, наделенных правом законодательной инициативы, сдерживает процесс совершенствования законодательства.

Основными причинами такого положения стали:

- преобладание узкого подхода в определении объектов правового мониторинга, что породило отдельные негативные моменты и исключило возможность комплексной оценки эффективности норм отраслевого законодательства;
- недостаточная эффективность методологических подходов, применяемых при ведении правового мониторинга;

- отсутствие общедоступной информации о проблемах, возникающих при реализации нормативных предписаний.

Обеспечение единства правового пространства является одним из приоритетных направлений деятельности Министерства юстиции Республики Казахстан и его территориальных органов, составной частью которого является анализ действующего законодательства на предмет полноты реализации органами государственной власти предоставленных полномочий, а также пробелов в правовом регулировании.

Министерство юстиции Республики Казахстан, обладая функцией по методическому обеспечению проведения правового мониторинга нормативных правовых актов, разработало Методические рекомендации по его проведению. (*Утверждены приказом и. о. Министра юстиции Республики Казахстан от 28 октября 2011 г.*)

При построении системы мониторинга в МВД РК важной является проблема оценки эффективности закона и эффективности деятельности органов внутренних дел.

Проведение апробации правового мониторинга территориальными органами внутренних дел показало, что отсутствуют методика его проведения, а также нормативный правовой акт, регламентирующий порядок их взаимодействия с Юридическим департаментом МВД РК.

Учитывая, что правовой мониторинг является сравнительно новым направлением в деятельности органов внутренних дел, целесообразно разработать и принять методические рекомендации о его проведении на ведомственном уровне. Например, в Российской Федерации у каждого субъекта федерации, министерства, ведомства выработаны свои методические рекомендации по проведению правового мониторинга.

Приказ МВД России от 26 июля 2008 г. № 661 «О правовом мониторинге в системе МВД России» регулирует процедуру его проведения и порядок использования автоматизированной информационной аналитической системы мониторинга нормативного правового обеспечения деятельности ОВД РФ и внутренних войск МВД России (АИС «Мониторинг»). За шесть предыдущих лет в сфере правового информирования разработано и внедрено 8 автоматизированных систем правового назначения, имеющих тысячи подсистем по всем регионам России и подразделениям системы МВД. Создано 80 тысяч автоматизированных рабочих мест. Большое внимание отводится мониторингу законодательства³.

АИС «Мониторинг» является территориально распределенной системой коллективного пользования, создается в целях повышения эффективности нормотворческой деятельности и состоит из следующих основных частей: «Блок предложений»; «Банки данных»; «Аналитический блок»; «Конференция». Вся информация, полученная в процессе работы с правовым мониторингом, заносится в его информационный фонд, где содержатся:

- предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере внутренних дел;
- положения диссертаций, выносимые на защиту, содержащие предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики;
- выводы и предложения статей, монографий, публикаций средств массовой информации и иных материалов о совершенствовании нормативно-правового регулирования в сфере внутренних дел;
- перечни разрабатываемых проектов нормативных правовых актов с указанием оснований для проведения работ, сроков разработок, ответственных исполнителей.

Один из возможных вариантов принятия методических рекомендаций на ведомственном уровне — совершенствование уже имеющихся Методических рекомендаций, подготовленных Министерством юстиции РК, поскольку в них в основном представлена методика анализа отдельного нормативного правового акта, как это делалось ранее, а также акценты смещены в сторону антикоррупционной экспертизы.

Представляется недостаточным содержащийся в действующих Методических рекомендациях по проведению правового мониторинга перечень дефектов нормативно-правовых актов. Кроме того, в научном и прикладном отношении для эффективного проведения мониторинга неразработанным является вопрос о правоприменительных ошибках. Требуется внесения ясности соотношения понятий «мониторинг законодательства» и «мониторинг правоприменительной деятельности», а также механизмов их проведения⁴.

С учетом масштабности и сложности предстоящей работы в ближайшей и последующей перспективе не менее важным по сравнению с нормативной регламентацией для обеспечения эффективности правового мониторинга является ее надлежащее методическое и организационно-кадровое сопровождение⁵.

ХАБАРШЫ-ВЕСТНИК КАРАГАНДИНСКОЙ АКАДЕМИИ МВД РК

Таким образом, правовой мониторинг в системе МВД — это деятельность по сбору, обобщению и анализу информации о состоянии и практике применения нормативных правовых актов, регулирующих сферу деятельности органов внутренних дел, с целью оценки эффективности их реализации и выработки предложений по их совершенствованию. Мониторинг является самостоятельным направлением деятельности юридических служб и нуждается в обеспечении его высококвалифицированным кадровым потенциалом. В связи с этим необходимо организовать подготовку соответствующих сотрудников. Должен быть решен вопрос о введении в вузах необходимых научных и учебных дисциплин, спецкурсов, включении в учебные планы подготовки бакалавров, магистров, докторантов таких дисциплин, как правовая политика, мониторинг законодательства и правоприменительной практики, нормография, для подготовки профессиональных кадров.

- ¹ Аналитический отчет о состоянии развития и практики применения законодательства, предложения о направлениях его совершенствования // Институт законодательства РК. — Астана, 2010.
- ² Концепции организации правового мониторинга в сфере нормотворческой и правоприменительной деятельности // Институт законодательства РК. — Астана, 2010.
- ³ Юридическая служба МВД России на современном этапе. 14.07.2011. // <http://www.dko-rnvd.ru/news-view-143.html>.
- ⁴ Казиев З. Г. Правовой мониторинг: парадигма и актуальные вопросы ее реализации // Вестн. Ин-та законодательства РК. — 2012. — № 2 (26). — С. 85-88.
- ⁵ Сарсенов А. М. Правовой мониторинг в Республике Казахстан: тенденции и перспективы / Вестн. Ин-та законодательства РК. — 2011. — № 4 (24). — С. 162-166.

Түйін

Мақалада Қазақстанда заңнамаға құқықтық мониторинг жүргізу мәселелері және оның тиімділігін арттырудың кейбір өзекті аспектілері қарастырылған.

Resume

The article examines the legal monitoring of the legislation in Kazakhstan, and some important aspects of improving its efficiency.