

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ



Юриспруденция
2009

Коллектив авторов

Правовой мониторинг.
Научно-практическое пособие

«Юриспруденция»

2009

УДК 340
ББК 67.0

авторов К.

Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие /
К. авторов — «Юриспруденция», 2009

ISBN 978-5-9516-0427-9

В пособии рассматриваются вопросы о природе правового мониторинга, его понятии, целях, принципах, видах, субъектах, информационном обеспечении, способах оценки и использования результатов, анализируется существующий опыт проведения правового мониторинга на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в органах законодательной и исполнительной власти, в органах местного самоуправления. Пособие содержит методические рекомендации по проведению правового мониторинга. Книга предназначена для депутатов, государственных и муниципальных служащих, работников предприятий и учреждений, а также для научных работников, преподавателей и аспирантов.

УДК 340

ББК 67.0

ISBN 978-5-9516-0427-9

© авторов К., 2009
© Юриспруденция, 2009

Содержание

Авторский коллектив:	6
Предисловие	8
Глава I	9
§ 1. Понятие, цели и принципы правового мониторинга	9
Терминология	9
Цели и задачи правового мониторинга	12
Объекты и субъекты правового мониторинга	13
Виды правового мониторинга	14
Методология правового мониторинга	15
Принципы правового мониторинга	16
Этапы проведения правового мониторинга	16
Создание основ нормативного регулирования организации и проведения правового мониторинга на федеральном уровне	17
§ 2. Способы оценки результатов правового мониторинга	19
§ 3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в механизме правового мониторинга	31
Конец ознакомительного фрагмента.	40

Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009

© ИД «Юриспруденция», 2009

* * *

Авторский коллектив:

Андрианов А. Н. – ведущий консультант Государственно-правового департамента Правительства Вологодской области: § 3 гл. V (совместно с А. Л. Писаревичем);

Болдырев В. Б. – главный специалист Юридического департамента ФГУП «Концерн “Росэнергоатом”»: § 5 гл. V (совместно с А. Ф. Ноздрачевым, Г. Т. Чернобель, М. Д. Чесноковой, С. В. Бошно);

Бошно С. В. – профессор кафедры государственного строительства и права РАГС при Президенте РФ, д.ю.н.: § 2 гл. II (совместно с М. Д. Чесноковой), § 5 гл. V (совместно с А. Ф. Ноздрачевым, Г. Т. Чернобель, М. Д. Чесноковой, В. Б. Болдыревым);

Бризицкий А. М. – старший научный сотрудник Центра правотворчества и анализа правовой практики ИЗиСП: § 4 гл. III (совместно с Г. А. Ерофеевым);

Глазкова М. Е. – научный сотрудник отдела мониторинга законодательства ИЗиСП: § 3 гл. II (совместно с Ю. А. Тихомировым, Д. Б. Гороховым); § 3 гл. IV (совместно с Д. Б. Гороховым);

Горбунова С. С. – заместитель директора Департамента законопроектной деятельности и регистрации ведомственных нормативных актов Министерства юстиции РФ: § 2 гл. III;

Горохов Д. Б. – заведующий отделом мониторинга законодательства ИЗиСП, к.ю.н.: § 1 гл. I; § 3 гл. II (совместно с Ю. А. Тихомировым, М. Е. Глазковой); § 3 гл. III; § 3 гл. IV (совместно с М. Е. Глазковой); Приложение (совместно с Ю. А. Тихомировым);

Груздева И. В. – начальник Государственно-правового департамента Правительства Вологодской области, полномочный представитель Губернатора области и Правительства области в Законодательном Собрании области, заместитель Губернатора области, заслуженный юрист РФ: § 4 гл. IV (совместно с Н. А. Одинцовой);

Ерофеев Г. А. – ведущий научный сотрудник отдела мониторинга законодательства ИЗиСП, к.ю.н.: § 4 гл. III (совместно с А. М. Бризицким);

Журкина Е. В. – консультант Государственно-правового департамента Правительства Вологодской области, аспирант МГЮА: § 10 гл. V (совместно с М. Л. Скороходовой);

Зенков В. Н. – ведущий научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗиСП, к.ф.н., доцент: § 7 гл. V;

Игнатюк Е. В. – младший научный сотрудник отдела бюджетного и налогового законодательства ИЗиСП: § 11 гл. V;

Мотякова О. А. – руководитель аппарата Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, к.ю.н.: § 2 гл. V (совместно с Н. Н. Черногором);

Ноздрачев А. Ф. – заведующий отделом административного законодательства и процесса ИЗиСП, д.ю.н., профессор, заслуженный деятель науки РФ: § 5 гл. V (совместно с Г. Т. Чернобель, М. Д. Чесноковой, В. Б. Болдыревым, С. В. Бошно);

Одинцова Н. А. – заместитель начальника Государственно-правового департамента Правительства Вологодской области: § 4 гл. IV (совместно с И. В. Груздевой);

Писаревич А. Л. – ведущий консультант Государственно-правового департамента Правительства Вологодской области: § 3 гл. V (совместно с А. Н. Андриановым);

Рябов Е. В. – консультант отдела систематизации и анализа применения законодательства Правового управления Аппарата Самарской Губернской Думы, к.ю.н.: § 2 гл. IV (совместно с П. В. Соколом);

Скворцов С. И. – главный консультант отдела систематизации и анализа применения законодательства Правового управления Аппарата Самарской Губернской Думы: § 8 гл. V (совместно с П. В. Соколом);

Скороходова М. Л. – начальник управления мониторинга муниципальных нормативных правовых актов Государственно-правового департамента Правительства Вологодской области: § 10 гл. V (совместно с Е. В. Журкиной);

Сокол П. В. – заместитель руководителя Правового управления Аппарата Самарской Губернской Думы, начальник отдела систематизации и анализа применения законодательства, к.ю.н.: § 2 гл. IV (совместно с Е. В. Рябовым); § 8 гл. V (совместно с С. И. Скворцовым); § 9 гл. V (совместно с Е. А. Яблоковой);

Талапина Э. В. – старший научный сотрудник Института государства и права РАН, к.ю.н.: § 3 гл. I (совместно с В. Н. Южаковым);

Тихомиров Ю. А. – первый заместитель директора ИЗаСП, заместитель руководителя Центра мониторинга права при Совете Федерации ФС РФ, д.ю.н., проф., Заслуженный деятель науки РФ: Предисловие, § 2 гл. I; § 1 гл. II; § 3 гл. II (совместно с Д. Б. Гороховым, М. Е. Глазковой); Приложение (совместно с Д. Б. Гороховым);

Толмачева Н. Н. – руководитель Государственно-правового управления Московской областной Думы, к.ю.н., заслуженный юрист РФ: § 1 гл. IV.;

Хлуденева Н. И. – старший научный сотрудник отдела аграрного, экологического и природоресурсного законодательства ИЗаСП, к.ю.н.: § 4 гл. V;

Чернобель Г. Т. – ведущий научный сотрудник отдела теории законодательства ИЗаСП, к.ю.н.: § 5 гл. V (совместно с А. Ф. Ноздрачевым, М. Д. Чесноковой, В. Б. Болдыревым, С. В. Бошно);

Черногор Н. Н. – ведущий научный сотрудник отдела мониторинга законодательства ИЗаСП, д.ю.н., доцент: § 1 гл. III; § 1 гл. V; § 2 гл. V (совместно с О. А. Мотяковой);

Чертков А. Н. – ведущий научный сотрудник отдела правовых проблем федерализма ИЗаСП, к.ю.н.: § 6 гл. V;

Чеснокова М. Д. – старший научный сотрудник отдела мониторинга законодательства ИЗаСП: § 2 гл. II (совместно с С. В. Бошно); § 5 гл. V (совместно с А. Ф. Ноздрачевым, Г. Т. Чернобель, В. Б. Болдыревым, С. В. Бошно);

Яблокова В. Н. – директор департамента административной реформы Центра стратегических разработок, д.ф.н.: § 3 гл. I (совместно с Э. В. Талапиной);

Яблокова Е. А. – консультант отдела систематизации и анализа применения законодательства Правового управления Аппарата Самарской Губернской Думы: § 9 гл. V (совместно с П. В. Соколом);

Ответственные редакторы: Ю. А. Тихомиров, Д. Б. Горохов.

Предисловие

В условиях стремительного развития законодательства еще в большей степени актуализируется вопрос об обеспечении его действия. Правоприменение становится важнейшей задачей, придавая первостепенное значение механизму реального осуществления законов и иных нормативных правовых актов. Особое место в этом механизме занимает правовой мониторинг.

В юридической науке прошлых десятилетий уделялось внимание проблемам эффективности правовых норм. На практике же исполнение законов связывалось преимущественно с контролем. К сожалению, такие меры не способствовали введению системы наблюдений, анализа, оценки и корректировки правового воздействия. Пришло время правового мониторинга как института аналитического изучения и оценки действия законов. Усилиями ученых и Совета Федерации в последние годы стали разрабатываться и внедряться механизмы правового мониторинга.

Предлагаемое читателю научно-практическое пособие является первой крупной комплексной публикацией по данной теме. Пособие условно можно разделить на две части. В первой рассматриваются своего рода инструментальные вопросы правового мониторинга – его природа, цель, виды, субъекты, информационное обеспечение, способы оценки и использования результатов. Вторая посвящена анализу накопленного опыта проведения правового мониторинга на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, в органах законодательной и исполнительной власти.

В пособии содержатся обоснованные рекомендации, которые полезны для использования на практике и в научных целях.

Пособие предназначено для широкого круга читателей – депутатов, государственных и муниципальных служащих, работников предприятий и учреждений, а также для научных работников и преподавателей, аспирантов.

Глава I

Природа правового мониторинга

§ 1. Понятие, цели и принципы правового мониторинга

Терминология

Федерального закона, устанавливающего основы организации и проведения правового мониторинга, пока нет, и в современной юридической науке также отсутствует единая позиция по вопросу определения указанного понятия.

Многие ученые и практики используют термины «мониторинг законодательства и правоприменительной практики», «мониторинг правового пространства»; под этими названиями Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проводит конференции и семинары, те же термины употребляются в его ежегодном докладе «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Другие специалисты говорят о «мониторинге закона», применяют иные понятия, где ключевым словом является «мониторинг», в качестве дополнительных используются понятия «нормативный правовой акт», «деятельность», «мероприятия» и т. п.

Министерством юстиции Российской Федерации разработаны проекты Указа Президента Российской Федерации «О создании системы мониторинга нормативных правовых актов в федеральных органах исполнительной власти» и Положения «О мониторинге нормативных правовых актов в федеральных органах исполнительной власти», которое утверждается названным указом¹.

Приведенная иллюстрация лишней раз подтверждает отсутствие терминологического (понятийного) единства в области правового мониторинга, не говоря уже о принципах и способах его организации и методологии проведения.

Авторы настоящего Пособия применяют понятие «правовой мониторинг». Их позиция основывается на следующем: анализ содержания научных, практических работ, упомянутых конференций (семинаров) и их итоговых документов, включая ежегодные доклады Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», а также вышеуказанных проектов показывает, что объектом мониторинга являются не только действующее законодательство и практика его применения, но и законопроектная и иная нормотворческая деятельность, осуществляемая всеми ветвями власти.

В качестве примера обоснования этой позиции считаем возможным привести отдельные положения упомянутого проекта Указа Президента Российской Федерации. Предлагается установить обязанность федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих нормативное правовое регулирование в установленных сферах, «представлять в Министерство юстиции Российской Федерации в порядке, предусмотренном Положением, сведения о разработке нормативных правовых актов, необходимых для реализации нормативных правовых актов федерального уровня, а также решений федеральных судов; учитывать результаты мониторинга при осуществлении нормотворческой деятельности».

В свою очередь Министерству юстиции Российской Федерации предполагается предоставить полномочия «координировать работу федеральных органов исполнительной власти

¹ Здесь следует обратить внимание на формулировку названия проектов. – *Прим. авт.*

по подготовке и принятию нормативных правовых актов, необходимых для реализации нормативных правовых актов федерального уровня, а также решений федеральных судов». Аналогичные формулировки содержатся и в проекте Положения. Более того, в проектах термин «мониторинг нормативных правовых актов» определяется как «...деятельность по обобщению и анализу информации о состоянии и практике применения действующих на территории Российской Федерации нормативных правовых актов...». Приведенный пример наглядно демонстрирует как минимум терминологическое несоответствие названий проектов их содержанию.

Очевидно, что термины «мониторинг законодательства», «мониторинг правоприменительной практики», «мониторинг закона», «мониторинг нормативных правовых актов», применяемые отдельно, не охватывают либо стадию нормотворчества, либо правоприменения, хотя, как отмечалось, те, кто употребляет эти термины, процесс нормотворчества и правоприменения при проведении мониторинга не только не отрицают, но подразумевают и учитывают.

Поэтому в целях достижения единства терминологии предлагается использовать понятие «*правовой мониторинг*», которое охватывает собой такие стадии юридической деятельности, как правотворческий процесс, оценка качества действующих нормативных правовых актов, правоприменительный процесс².

Использование этого понятия, которое, на наш взгляд, является, в отличие от других более универсальным, позволит не только единообразно толковать мониторинговую деятельность юристами (учеными и практиками), но и использовать единообразную терминологию в нормативных правовых актах, которые должны установить основы и процесс организации и проведения правового мониторинга, а также в названиях государственных органов (их структурных подразделений), которые осуществляют такую мониторинговую деятельность. В связи с этим считаем необходимым отметить правильный выбор юридической терминологии Правительством Москвы при разработке и принятии постановлений от 19 апреля 2005 г. № 238-ПП «О совершенствовании законотворческой деятельности органов исполнительной власти города Москвы», от 13 марта 2007 г. № 164-ПП «О формировании системы правового мониторинга в городе Москве и внесении изменений в отдельные правовые акты города Москвы».

В отличие от определения правового мониторинга в современном российском законодательстве имеются легальные определения таких самостоятельных видов деятельности, как экологический и финансовый мониторинг.

Так, в Федеральном законе «Об охране окружающей среды»³ мониторинг окружающей среды (экологический мониторинг) представлен как комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов. Соответственно, государственный мониторинг окружающей среды (государственный экологический мониторинг) – это мониторинг окружающей среды, осуществляемый органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией.

Анализ норм Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»⁴ и Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утвержденного Постановлением Правительства

² Подробнее о концепции и понятии правового мониторинга см.: *Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е.* Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 30–34.

³ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 14.07.2008) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁴ Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (ред. от 28.11.2007) // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3418.

РФ от 23 июня 2004 г. № 307⁵, позволяет определить финансовый мониторинг как сбор, обработку и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации; контроль и надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в целях привлечения к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства.

Нетрудно заметить, что цели, задачи, объекты, субъекты и принципы, не говоря уже о методологии, у экологического, финансового и правового мониторинга различны. Хотя среди юристов встречается точка зрения, что, по крайней мере, методика проведения, принципы и организация перечисленных видов мониторинга едины (или схожи).

Не соглашаясь с такой точкой зрения, уместно привести такой аргумент: например, целью экологического мониторинга является прогноз изменений состояния окружающей среды, своевременное предоставление информации о грядущих природных катаклизмах. В соответствии с этой целью строятся и его принципы, организация и методика проведения, а объектами мониторинга являются все виды природных ресурсов. Основой проведения экологического мониторинга служат посты и станции наблюдения (первичные субъекты), само наблюдение и оценка осуществляются посредством взятия проб воды, почвы, грунта, воздуха, запуска гидрометеорологических зондов и прочее, что характеризует методику проведения экологического мониторинга.

Объектом финансового мониторинга является информация о денежных средствах (имуществе), а способом (методикой) проведения служат действия, больше напоминающие оперативно-розыскные мероприятия. Цель такого мониторинга – противодействие незаконным действиям в финансовой сфере, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушения соответствующего законодательства.

Таким образом, очевидно, что экологический, финансовый и правовой мониторинг различны, ничего общего между собой не имеют. В то же время если за основу взять обобщенное понятие «мониторинг», то деятельность по наблюдению за соответствующими процессами, сбору, анализу и оценке информации в экологической, финансовой и правовой сферах можно представить как его отдельные (самостоятельные) виды.

Не исключено, что при проведении правового мониторинга могут быть использованы данные, полученные по результатам других видов мониторинга (экологического, финансового).

Ю. А. Тихомиров характеризует правовой мониторинг как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования и т. п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права»⁶. Н. Н. Толмачева определяет «мониторинг закона» (понимая под ним мониторинг законодательства и правоприменительной практики) как метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния и практики применения закона и принимаемых во исполнение этого закона правовых актов, суть которого заключается в системном и постоянном сборе и анализе информации о состоянии наблюдаемого закона с целью использования мер государственного реагирования и принуждения для предотвращения и устранения нежелательных последствий его применения⁷.

⁵ Постановление Правительства РФ от 23.06.2004 № 307 «Об утверждении положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу» (ред. от 27.10.2007) // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2676.

⁶ Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 13.

⁷ Толмачева Н. Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 83–84.

Кроме того, мониторинг законодательства и правоприменительной практики определяется как систематическая, комплексная, в пределах своих конституционных полномочий, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций по осуществлению сбора, анализа и обобщения информации о состоянии законодательства, практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и, главное, граждан⁸.

Научное обобщение позволяет определить *понятие правового мониторинга* как систему информационных наблюдений, дающую возможность анализировать и оценивать: 1) результаты нормотворческой деятельности, прежде всего законопроектной (правотворческий процесс); 2) качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией; 3) эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс)⁹.

Цели и задачи правового мониторинга

К основным целям правового мониторинга относятся: оценка эффективности функционирования правовой системы; систематизация действующего законодательства; создание постоянно действующей системы обратной связи между субъектом нормотворческой деятельности и правоприменителем; подготовка предложений по совершенствованию законодательства.

Конечной целью правового мониторинга является создание эффективного механизма правотворчества и реализации его результатов – нормативных правовых актов, – отражающего общественные потребности на следующих стадиях:

- правотворческой деятельности по законодательному обеспечению государственной политики;
- подзаконного правотворчества;
- правоприменительной деятельности;
- осуществления правосудия.

В качестве задач правового мониторинга можно назвать следующие:

1) предоставление субъекту нормотворчества объективной информации о тенденциях и потребностях правового регулирования определенных общественных отношений;

2) корректирующее воздействие на систему законодательства Российской Федерации: выявление «узких мест», противоречий, коллизий, дублирования в правовом регулировании, определение эффективности действия правовых норм с целью совершенствования и систематизации законодательства;

3) выявление тенденций развития системы российского законодательства, обобщение и анализ зарубежного опыта развития нормативно-правовой базы с последующей разработкой предложений по его использованию в отечественном нормотворчестве;

4) упорядочение законодательства на федеральном и региональном уровнях: выявление противоречий между нормативными правовыми актами федерального и регионального зако-

⁸ Сборник «Мониторинг права – важнейшее средство повышения эффективности государственного управления». Раздел 1 (Общие положения). Совет Федерации, август 2004.

⁹ Аналитический доклад «Правовой мониторинг: концепция и механизм проведения» (подготовлен сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации). 2006. С. 9–10. См. также: Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 30.

нодательства, разработка предложений по их приведению в соответствие с Конституцией Российской Федерации и между собой;

5) обобщение передового опыта регионального законодательства с целью использования его в ходе федерального законодательства, распространения на другие субъекты Российской Федерации;

6) отслеживание эффективности закона и практики его реализации в процессах организации взаимодействия всех ветвей государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, с корпоративными и частными структурами социально-экономической и культурной сфер, с гражданами;

7) определение степени урегулированности конституционно закрепленных предметов ведения, формирование перспективных направлений законодательской деятельности;

8) создание условий для повышения открытости всех уровней власти; повышение степени участия институтов гражданского общества в формировании и реализации публично-правовых решений государства.

Объекты и субъекты правового мониторинга

В качестве *объектов правового мониторинга* могут выступать: нормативный правовой акт или его структурная часть; отдельные статьи нормативного правового акта; комплекс нормативных правовых актов, регулирующих отдельную сферу общественных отношений; а также отношения, связанные с реализацией нормативных правовых актов.

По вопросу о возможных субъектах правового мониторинга существуют разные подходы. Согласно одной из позиций, *субъекты правового мониторинга* могут быть дифференцированы на две основные группы – конституционные и инициативные¹⁰. К числу первых относятся: Президент Российской Федерации; Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации; Счетная палата Российской Федерации; органы судебной власти Российской Федерации; органы прокуратуры Российской Федерации; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Категория инициативных субъектов включает в себя: институты гражданского общества, экспертные советы при высших органах государственной власти; научные организации и объединения; корпоративные объединения, правозащитные и экологические организации; политические партии.

Также среди принимающих участие в осуществлении правового мониторинга, предлагается выделять группу «субъектов» (в качестве которых могут выступать органы государственной власти, должностные лица, а также специально созданные указанными органами структуры, которые в соответствии с законодательством обладают полномочиями по осуществлению государственного контроля за состоянием законодательства) и группу «участников» мониторинга (к ним относят юридических и физических лиц, которые обладают юридически значимой возможностью участвовать в осуществлении государственного контроля за состоянием законодательства)¹¹. С учетом такого способа разграничения к числу «субъектов» правового мониторинга были отнесены Президент Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти федерального и регионального уровней, судебные и правоохранительные органы, а также Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Под участниками мониторинга при этом понимаются органы местного самоуправления, экономиче-

¹⁰ См.: Миронов С. М. Теория и практика мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: итоги и перспективы // Вестник Совета Федерации. Мониторинг права в Российской Федерации. 2006. № 4–5. С. 8.

¹¹ См.: Толмачева Н. Н. Мониторинг закона – от практики к теории // Право и экономика. 2006. № 7. С. 3.

ские субъекты, общественные и религиозные организации, координационные и совещательные органы при законодательных и исполнительных органах государственной власти, а также граждане.

Кроме того, представляется возможным классифицировать субъектов правового мониторинга по такому критерию, как непрерывность осуществления соответствующих полномочий. Исходя из этого, могут быть выделены две категории субъектов – ответственные за проведение правового мониторинга на постоянной основе (специализированные органы, учреждения или организации) и осуществляющие предоставленные им полномочия в указанной сфере периодически (при возникновении необходимости оценить эффективность правового регулирования в определенной сфере общественных отношений либо качество реализации конкретного нормативного правового акта, группы актов, в рамках сферы компетенции субъекта). От избранного способа закрепления полномочий по осуществлению правового мониторинга за его субъектами (только на постоянной основе; только для оперативного мониторинга; комплексно – сочетание субъектов специальной компетенции в сфере правового мониторинга с наделением различных органов, учреждений, должностных лиц соответствующими полномочиями по проведению мониторинговых исследований в рамках текущей деятельности) зависит способ организации системы правового мониторинга в государстве (соответственно, централизованный, децентрализованный, смешанный).

Несмотря на различия в подходах к классификации субъектов правового мониторинга, можно сделать общий вывод: действительно эффективное проведение мониторинговых исследований с целью определения качества принимаемых и уже действующих нормативных правовых актов, а также их реализации правоприменителями возможно лишь при взаимодействии государства и общественных институтов.

Что касается деятельности органов государственной власти по осуществлению правового мониторинга, то ее следует отнести к одному из методов государственного контроля, направленного на обеспечение законности в стране. Выделение правового мониторинга как приоритетного нового вида государственной деятельности предоставит возможность полнее раскрыть потенциал Конституции страны, будет способствовать закреплению в обществе и государстве признаков последовательности в осуществлении государственной власти, смысл и содержание которой определяют права и свободы человека и гражданина.

Виды правового мониторинга

Правовой мониторинг можно классифицировать на *следующие виды*:

– по субъектам мониторинга: государственный (осуществляемый органами государственной власти), общественный (осуществляемый общественными учреждениями и организациями) и муниципальный (осуществляемый органами местного самоуправления);

– по уровню власти субъекта мониторинга и территории проведения последнего: федеральный (на уровне Российской Федерации), региональный (на уровне субъектов Российской Федерации), муниципальный (на уровне муниципальных образований);

– по продолжительности проведения мониторинговых исследований: постоянный (осуществляемый непрерывно), временный (осуществляемый в пределах определенного промежутка времени), оперативный (осуществляемый для быстрого, неотложного решения возникающих проблем при реализации нормативных правовых актов), точечный (осуществляемый применительно к отдельному нормативному правовому акту или отдельной его части);

– по времени действия нормативных правовых актов, подлежащих мониторингу: ретроспективный (анализ и оценка ранее действовавших нормативных правовых актов с учетом положительного и негативного опыта в их реализации), текущий (анализ и оценка действующ-

щих нормативных правовых актов), прогнозный (выявление социальных тенденций и необходимости принятия в перспективе соответствующих нормативных правовых актов);

– по объектам анализа – тематический, «встроенный» в отраслевой механизм изучения фактических результатов, и строго нормативный.

Методология правового мониторинга

Методология правового мониторинга представляет собой совокупность способов, методов и средств, обеспечивающих рациональную и эффективную организацию деятельности субъектов мониторинга по осуществлению инвентаризации, прогноза, по оценке эффективности и действенности нормативных правовых актов и правоприменительной практики¹².

Важнейшими методами правового мониторинга являются наблюдение, анализ, синтез и оценка полученных сведений.

Наблюдение как таковое – это активное, телеологическое исследование, изучение того, что представляет какой-то жизненный интерес и что доступно непосредственному восприятию в том виде, как оно есть в действительности, что существует, проявляет себя фактически, без какого-либо вмешательства извне. Данные наблюдения подвергаются определенной профессиональной классификации, на их основе составляются обобщающие выводы (лингвистические, логико-семантические, семиотические, социологические, экономические, правовые и т. д.).

Функциональная ценность метода наблюдения мониторинговой деятельности заключается в том, что он способен обеспечить непосредственный контакт исследователя с тем или иным предметом, явлением как определенными объектами действительности, которые по своим свойствам могут быть весьма объемными и многогранными, что обуславливает профессиональную поливариантность их наблюдения. Прямое взаимодействие мониторинга с объектом образует систему «субъект-объект», в которой объект становится особым предметом наблюдения исследователя. На этом уровне осуществляется изучение объекта, так сказать, вплотную, в идеале – со всех сторон, со всех телеологических позиций на соответствующей профессиональной платформе. Это чрезвычайно важно при рассмотрении того или иного вопроса, поднимает его значение на определенную практическую высоту в общественном сознании, прогностически определяет онтологию его нормативного решения в соответствии с возникшими потребностями.

Анализ данных наблюдения направлен на детальное исследование, изучение тех или иных признаков, свойств, отношений, выявленных в процессе наблюдения, что постепенно формирует общее представление о наблюдаемом объекте. Профессиональная поливариантность наблюдения обуславливает профессиональную поливариантность аналитической деятельности. Скажем, тематически или концептуально юрист будет анализировать тот или иной законодательный акт с правовой точки зрения, лингвист – с лингвистической, логик – с семантической, социолог – с социологической точки зрения и т. д. Главные требования к аналитической работе – объективность, отсутствие предвзятости, беспристрастность, профессиональная тонкость, глубина видения и понимания того или иного явления, каков бы ни был метод его анализа.

Мониторинговая *оценка* данных наблюдения и анализа имеет синтетический характер и дает целостное представление о качестве и значимости указанных данных. Синтез всегда следует за анализом, соединяя расчлененные анализом данные наблюдения в одно целое, позво-

¹² Словарь основных понятий, определяющих общую концепцию мониторинга правового пространства и правоприменительной практики разработан Межведомственной рабочей группой Совета Федерации и впоследствии скорректирован участниками второй Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики», проходившей 20.06.2004.

ляющее получить какие-то новые знания о наблюдаемом объекте, обобщенно, концептуально оценить его, сделать определенные прогностические выводы.

Синтезирующая оценочная операция мониторинговой деятельности является завершающей в пределах избранного исследования того или иного конкретного объекта, что в свою очередь дает определенные исходные посылки для его последующего исследования, осмысления в соответствии с назревшими новыми потребностями. Именно результаты этой операции могут приобрести установочное значение, качественно обогатить или улучшить нормативно-правовое регулирование определенной сферы общественных отношений либо конкретного социально значимого вопроса.

Принципы правового мониторинга

Как всякая иная социальная деятельность, *правовой мониторинг основан на определенных принципах*, среди которых особо следовало бы выделить следующие:

1) *принцип легитимности и объективности*: сбор, анализ и оценка информации о результатах нормотворческой деятельности и реализации нормативных правовых актов на основе принятых субъектами правового мониторинга нормативных документов (положений), определяющих порядок организации, способы осуществления мониторинга в установленной сфере деятельности и использования полученных данных. При этом субъекты правового мониторинга несут ответственность за объективность и достоверность мониторинговой информации;

2) *принцип обязательности*: мониторинг обязателен в отношении реализации всех действующих нормативных правовых актов, а также результатов нормотворчества на данный период;

3) *принцип информационной всеохватности*: сбор, анализ и оценка информации о результатах нормотворческой деятельности и реализации нормативных правовых актов, исходящей от органов государственной власти всех уровней, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правоохранительных органов (включая судебные), органов местного самоуправления, общественных учреждений и организаций, средств массовой информации, от граждан;

4) *принцип информационной открытости*: данные правового мониторинга во всей полноте оперативно публикуются в средствах массовой информации;

5) *принцип программно-целевого и планового обеспечения*: правовой мониторинг осуществляется в соответствии с программно-целевыми установками, на плановой основе;

6) *принцип финансовой обеспеченности*: финансирование правового мониторинга осуществляется за счет средств, предусматриваемых на эти цели в федеральном бюджете, бюджетах субъектов Российской Федерации, в местных бюджетах, а также за счет иных средств (на хозрасчетной основе).

Этапы проведения правового мониторинга

Проведение правового мониторинга предполагает *следующие этапы*:

1) определение и конкретизация цели мониторинга, соответственно – выбор его вида. В зависимости от цели и вида мониторинга корректируется методология его проведения;

2) определение объекта мониторинга с учетом конкретизации его цели.

На этой стадии необходимо собрать весь нормативный массив, касающийся выбранного объекта правового мониторинга, включая подзаконные и ведомственные акты, а также региональные нормативные правовые акты.

Важное значение имеет информация о правоприменительной практике (включая статистическую) в сфере, которая определена в качестве объекта мониторинга, а также социологическая информация, основывающаяся на результатах социологических исследований и иллюстрирующая общественное мнение и уровень правового сознания;

3) определение круга субъектов мониторинга (представительные органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, институты гражданского общества), их полномочий и ответственности по проведению мониторинга; определение круга должностных лиц, ответственных за его проведение;

4) разработка программы и плана проведения мониторинга;

5) непосредственные мониторинговые наблюдения, их анализ и оценка;

6) итог мониторинга включает в себя подготовку документа по результатам его проведения.

По результатам правового мониторинга целесообразно составлять специальные сводные материалы, основные положения которых могут включаться в ежегодный доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Создание основ нормативного регулирования организации и проведения правового мониторинга на федеральном уровне

Законодательство о правовом мониторинге на федеральном уровне оптимально должно складываться следующим образом:

– основы, цели, задачи, принципы, субъекты, объекты, статус результатов определяются Федеральным законом «О нормативных правовых актах»;

– Указом Президента Российской Федерации утверждается положение, в котором устанавливается прежде всего порядок проведения правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти;

– административный регламент исполнения государственной функции по правовому мониторингу устанавливает требования к порядку исполнения такой функции, подробно определяет административные процедуры, права и обязанности должностных лиц, формы и порядок контроля за совершением действий и принятия решений, результат действия и порядок его передачи и пр.

В названных нормативных правовых актах должен быть определен статус результатов мониторинга. Важно, чтобы выводы из проведенного исследования формулировались как рекомендации, адресованные конкретным органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам, организациям и учреждениям, чтобы предусматривались формы реагирования (внесение изменений в законодательство, корректировка правоприменительной практики, проведение преобразований в структуре государственной власти и т. д.). Непринятие надлежащих мер в соответствии с рекомендациями должно рассматриваться как неисполнение должностных обязанностей с возложением на виновных лиц юридической (дисциплинарной) ответственности. Установление юридической ответственности является важнейшим в практическом отношении шагом, закрепляющим полноценный правовой статус результатов правового мониторинга.

В соответствии с принципом информационной открытости органов государственной власти необходимо предусмотреть обязанности федеральных органов исполнительной власти и органа (его структурного подразделения), занимающего ведущее место в сфере правового мониторинга, информировать общественность о результатах мониторинга и принятых мерах посредством обязательной публикации информации в СМИ (газеты, телевидение, радио), а также путем размещения соответствующей информации на официальных сайтах в сети Интернет.

При осуществлении правового мониторинга представляется необходимым установление взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества (научные, общественные организации, средства массовой информации).

В вышеупомянутых нормативных правовых актах должно быть установлено, каким органом или организацией осуществляется информационно-техническое обеспечение мониторинговой деятельности. Например, в системе Минюста России эту функцию мог бы выполнять Научный центр правовой информации. Изучение проблем информационно-технического обеспечения, возможно, потребует соответствующего поручения в адрес Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и (или) Федеральной службы охраны.

§ 2. Способы оценки результатов правового мониторинга

В ходе общественного развития насущной является потребность анализа и оценки эффективности права. Это важно для выяснения «обратной связи» от общества к праву на основе изучения реального движения всех элементов и оценки его социальной полезности в целом. Именно правовой мониторинг позволяет выполнить эту задачу, представляя собой такую часть механизма правоприменения, которая служит информационно-аналитическим и оценочным способом.

В основе нашей концепции правового мониторинга лежит та же трактовка эффективности законодательства, что и в ранее вышедшей монографии «Эффективность правовых норм» и в собственных публикациях. А именно целевая функция права измеряется показателями ее фактической реализации. Считая такой подход инструментальным и «внешним» по отношению к праву, В. В. Лапаева считает основой концепции эффективности законодательства легистское правопонимание, когда право рассматривается не как средство решения социальных задач, а как самодовлеющая ценность, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека¹³. Это – странная позиция, позволяющая праву быть «вещью в себе» и «для себя». А как быть с правовым обеспечением «Стратегии 20–20»? К тому же в такой интерпретации права не находится места и правовому мониторингу как способу оценки его эффективности.

В нашей стране создаются благоприятные условия для своего рода материализации целевых ориентиров и показателей их достижения. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, в утвержденных Правительством РФ 17 ноября 2008 г. «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», в Указе Президента РФ от 27 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» и соответствующей методике оценки определены базовые цели развития (динамика изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровень социально-экономического развития региона и т. п.) и соответствующие показатели. С их помощью определяется уровень деятельности государственных органов, хотя вычленение «вклада» органа сделать нелегко.

Мы пытались это сделать в своей книге¹⁴. В том же русле в «пионерском» законе Липецкой области «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» определены, во-первых, мониторинг нормотворческой деятельности органов государственной власти области в форме доклада областного Совета «О состоянии законодательства Липецкой области», во-вторых, показатели реализации нормативного правового акта (социально-психологическая – 3, правовая – 5, организационно-управленческая – 4).

Несколько иная форма правового мониторинга есть в Республике Казахстан, где Институтом законодательства и Министерством юстиции разработаны в 2008 г. «Методические рекомендации по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов НПА». В них в большей степени поясняются порядок и этапы подготовки проектов НПА, включая прогнозирование, нежели способы анализа и оценки их действия. В приложениях содержатся формы по оформлению предложений, оформления результатов мониторинга, анкета по проведению социологического опроса.

Учитывая это, рассмотрим предметно-тематические аспекты мониторинга.

¹³ См.: Лапаева В. В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. 2008. № 10.

¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. С. 378–395.

Одним из подходов является «Методология и индикаторы макроэкономического мониторинга системных рисков финансово-кредитной сферы и отчетности о финансовой стабильности»¹⁵. Цель макроэкономического мониторинга системных рисков – раннее оповещение органов исполнительной власти страны, включая финансовых регуляторов (министерство финансов, ведомство, осуществляющее регулирование финансовых рынков), и монетарных властей (центральный банк) о нарастающих системных рисках финансового кризиса, вызванных внутренними и внешними факторами. Связанная цель – выявление угроз национальной безопасности, формируемых на внешних финансовых рынках и в системе их взаимодействия с финансовым сектором России. В этом качестве макроэкономический мониторинг определяет способность государства предупреждать финансовые кризисы, делать устойчивым экономическое развитие страны, обеспечивать ее привлекательность для долгосрочных инвестиций. Мониторинг системных рисков финансово-кредитной сферы – текущая непрерывная оценка уровня концентрации системных рисков финансово-кредитной сферы в стране с позиций угрозы финансового кризиса, на основе накопления, хранения, анализа и содержательной (прогностической) интерпретации информации о факторах, вызывающих концентрацию системных рисков.

Определены требования к макроэкономическому мониторингу системных рисков:

– объективность оценок причинно-следственных механизмов, приводящих к реализации системных рисков финансово-кредитной сферы;

– учет лучшей международной практики, включая рекомендации международных финансовых организаций;

– прозрачность и публичная доступность методологии;

– открытость и публичность ключевых индикаторов на базе информационной системы открытого доступа;

– операционная способность в обработке масштабных объемов информации. Система мониторинга должна располагать достаточной операционной способностью и финансированием для того, чтобы поддерживать свои функции в объеме, достаточном для раскрытия текущей и прогнозируемой динамики рисков финансового кризиса;

– система мониторинга должна обеспечивать постоянный обмен информацией между финансовыми регуляторами, в том числе отечественными и иностранными, поддерживая протоколы раскрытия информации и интеграции данных, полученных от регуляторов – контрагентов;

– система мониторинга не должна создавать параллельные каналы получения информации по отношению к уже существующим (например, по линии связи «финансовые регуляторы – статистические органы», «финансовые регуляторы – организаторы торговли», «финансовые регуляторы – базы международной финансовой статистики» и т. п.), будучи интегрированной в уже существующие системы информационного обмена и статистической отчетности и представляя собой надстройку целевого характера над ними;

– подотчетность независимому управленческому и информационному аудиту, аудиту содержательной компоненты макроэкономического мониторинга;

– связь с процессами принятия решений, урегулирующими системные риски.

Макроэкономический мониторинг должен быть интегрированной частью системы управления системными рисками финансово-кредитной сферы.

Специальные исследования показали, что уровень внедрения механизмов и инструментов управления по результатам в среднем по Российской Федерации (по данным 77 субъектов Российской Федерации) до 2006 г. составлял 7,6 %, в 2006 г. – 13,4 %, ожидаемое

¹⁵ См. подробно: Миркин Я. М., Добашина И. В. Предложения по минимизации системных рисков финансово-кредитной сферы. М., 2008.

значение на конец 2007 г. составляло 22,4 % (уровень внедрения в отдельном субъекте Российской Федерации рассчитывался как доля внедренных инструментов и механизмов управления по результатам в их общем количестве). Проведенная в середине 2008 г. экспертная оценка фактической степени достижения запланированных результатов (по материалам правовой базы данных, а также на основании анализа официальных веб-сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации) подтвердила, что результаты, намеченные на 2007 г., были в целом достигнуты (таблица 2), а в сфере нормативно-правового регулирования и методического обеспечения даже несколько превышены¹⁶.

Приведем извлечения из таблицы, характеризующей итоги внедрения механизмов управления по результатам.

Таблица 1. «ДОРОЖНАЯ КАРТА» внедрения механизмов управления по результатам в деятельность органов государственной власти Российской Федерации на среднесрочный период: степень реализации (по состоянию на июнь 2008 г.)

Мероприятия	Непосредственный результат	Статус мероприятия по состоянию на 15.06.2008	2007				2008		2009	2010
			1-й кв.	2-й кв.	3-й кв.	4-й кв.	1-я пол.	2-я пол.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Соотнесение целей, результатов и ресурсов органов государственной власти в процессе планирования										
1.1. Обобщение опыта внедрения механизмов управления по результатам в федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации в 2004–2006 гг. (включая результаты «пилотных» проектов). Формирование и распространение библиотеки «лучшей практики»	– Аналитический отчет с обобщением опыта и уроков внедрения механизмов управления по результатам – материалы по «лучшей практике» представлены на веб-сайте; проведены мероприятия по распространению опыта	Реализовано. В 2007 г. было проведено несколько мероприятий по анализу и распространению опыта внедрения управления по результатам								
1.2. Разработка концепции управления по результатам и механизмов ее реализации	– Разработана и согласована концепция внедрения	Не реализовано								

¹⁶ См.: Добролюбова Е. И. Внедрение принципов и процедур управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3. С. 147.

1.3. Подготовка проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании социально-экономического развития Российской Федерации» / проекта Федерального закона «Об общих принципах стратегического управления, планирования, осуществления деятельности и контроля за результатами деятельности органов государственного и муниципального управления в Российской Федерации»	– Проект федерального закона	Реализовано частично (в рамках Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»)																
1.6. Внедрение механизма бюджетных заданий	Новое мероприятие	Реализуется на пилотной основе в отдельных субъектах Российской Федерации																
1.7. Внесение изменений в Бюджетный кодекс в части внедрения принципов управления по результатам и повышения качества управления государственными и муниципальными финансами	– Проект федерального закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации	Реализовано частично. В действующей версии Бюджетного кодекса соответствие целевых статей расходов целям органов государственной власти не предусмотрено																

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11								
1.8. Внесение изменений в положения об органах исполнительной власти с целью отражения в них целей деятельности органов исполнительной власти и обеспечения возможностей по изменению штатной численности (в части служащих, привлекаемых по срочным контрактам для реализации бюджетных целевых программ) в установленных пределах штатной численности	– Проекты нормативноправовых актов	Не реализовано																
3. Контроль, оценка, поощрение и коррекция достигаемых целей, результатов и используемых ресурсов																		
3.1. Внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать уровень достижения целей, результативность деятельности ОГВ, структурных подразделений ОГВ и должностных лиц, а также соответствующих бюджетных расходов	– Методика проведения внутреннего аудита результативности деятельности	Реализовано частично. Система внутреннего аудита внедрена в некоторых ОГВ																

3.2. Внедрение системы внешнего государственного аудита, позволяющей независимо оценивать уровень достижения целей, результативность деятельности ОГВ, структурных подразделений и должностных лиц, а также соответствующих бюджетных расходов	– Методология и методики проведения внешнего государственного аудита	Не реализовано												
3.3. Внедрение системы общественного мониторинга и оценки результатов деятельности ОГВ (с возможным использованием конкурсных / рейтинговых оценок)	– Методики общественного мониторинга – отчеты по результатам общественного мониторинга	Не реализовано												
3.4. Разработка и внедрение в ОГВ единых форм управленческой и бюджетной отчетности по целям и результатам (включая новые формы отчетов о результатах, содержащихся в докладах о результатах и основных направлениях деятельности ОГВ)	– Проект нормативного правового акта	Не реализовано. Единая форма отсутствует; ОГВ формирует отчеты по собственным методикам												

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11				
3.5. Разработка и внедрение комплексной системы мониторинга степени достижения целей и фактических результатов на основе данных управленческой и бюджетной отчетности	– Внедрение системы мониторинга степени достижения целей и ожидаемых результатов	Частично реализовано в рамках подготовки Сводного Доклада Правительства России. Предполагается реализация в рамках системы ГАС-Управление												
3.6. Формирование системы материального и нематериального стимулирования и поощрения ОГВ, структурных подразделений ОГВ и государственных служащих, базирующейся на оценке результатов их деятельности	– Проекты нормативно-правовых актов	Частично реализовано в рамках эксперимента по БОР (в том числе по распределению премиального фонда между структурными подразделениями в отдельных ОГВ)												
3.7. Разработка и внедрение механизмов коррекции целей (политик), результатов деятельности и ресурсов в системе органов государственной власти по результатам контроля за деятельностью органов государственной власти	– Методика по проведению анализа достижения результатов и коррекции целей (политик), ожидаемых результатов и ресурсного обеспечения	Не реализовано												

Таблица 2. Степень проработки и реализации инструментов и механизмов управления по результатам в субъектах Российской Федерации (%)

Показатель	до 2006 г.	2006 г.	2007 г. (план)	2007 г. (факт)
Степень нормативно-правовой проработки инструментов и механизмов управления по результатам на уровне субъекта Российской Федерации	11,4	28,3	39,4	42,9
Степень методического обеспечения инструментов и механизмов управления по результатам	6,7	14,3	23,7	27,7
Доля механизмов и инструментов управления по результатам, внедренных на пилотной основе	4,2	12,2	21,4	21,2
Доля полностью внедренных механизмов управления по результатам	7,6	13,4	22,4	23,3
Степень автоматизации механизмов и инструментов управления по результатам	2,3	2,6	4,2	4,2

Источник: Результаты обследования Минэкономразвития России, материалы Центра экономического и финансового консалтинга.

Вполне понятно, что правовой мониторинг, как и любой иной мониторинг, включает комплекс действий. Это – проверки, наблюдения, изучение на месте, сбор информации, публичные слушания, отчеты, объявления, материалы общественного мнения, материалы контрольных и правоохранительных органов и т. п. Все эти действия подчинены решению задачи – выявлению данных о ходе реализации правовых концепций, развитию правосознания, деятельности субъектов права, использованию ресурсов для применения правовых актов и т. п. Тут нужны разные критерии, а именно степень выражения базовых ценностей и принципов права, уровня развития правовой системы, законодательства и его отраслей и институтов, отдельных законов в деятельности субъектов права – граждан, органов и организаций.

А отсюда два основных критерия правового мониторинга – обеспечение удовлетворения с помощью права общественных потребностей, социальных интересов, прав и законных интересов граждан и обеспечение собственно юридического качества действия правовых принципов и норм. Критерии измеряются с помощью показателей, разные значения которых дают картину реальной правовой жизни.

Проводимый функциональный мониторинг пока связан преимущественно с наблюдением за изменением материальных объектов. Но и в него «встроены» правовые элементы.

Приведем в этой связи постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении положения об осуществлении государственного мониторинга земель» от 28 ноября 2002 г. № 846. В соответствии с земельным кодексом Положение устанавливает порядок осуществления государственного мониторинга земель в Российской Федерации (далее именуется – мониторинг), являющегося частью государственного мониторинга окружающей среды. При проведении мониторинга решаются следующие задачи: своевременное выявление изменений состояния земель, оценка этих изменений, прогноз и выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов; информационное обеспечение деятельности по ведению государственного земельного кадастра, осуществлению государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций в области государственного и муниципального управления земельными ресурсами; обеспечение граждан информацией о состоянии земель.

Мониторинг включает в себя:

- а) сбор информации о состоянии земель в Российской Федерации, ее обработку и хранение;
- б) непрерывное наблюдение за использованием земель исходя из их целевого назначения и разрешенного использования;
- в) анализ и оценку качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов.

Мониторинг осуществляется исходя из единой системы показателей на основе методических и нормативно-технических документов, утверждаемых Федеральной службой земельного кадастра России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Получение информации при осуществлении мониторинга может производиться с использованием:

- а) дистанционного зондирования (съемки и наблюдения с космических аппаратов, самолетов, с помощью средств малой авиации и других летательных аппаратов);
- б) сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков, межевых знаков и т. п.;
- в) наземных съемок, наблюдений и обследований (сплошных и выборочных);
- г) соответствующих фондов данных.

Используется автоматизированная информационная система, функционирующая во взаимодействии с автоматизированными информационными системами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Данные, полученные в ходе проведения мониторинга, систематизируются и передаются на хранение в государственный фонд данных, полученных в результате проведения землеустройства. Сбор и обработка данных, полученных в ходе проведения мониторинга, а также подготовка прогнозов и рекомендаций, касающихся особо опасных явлений и процессов, связанных с состоянием земель, осуществляются территориальными органами и организациями Федеральной службы земельного кадастра России и других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующими в осуществлении мониторинга, а также органами местного самоуправления. Структура, объем и сроки представления указанных данных о состоянии и использовании земель определяются Федеральной службой земельного кадастра России. Данные, полученные в ходе проведения мониторинга, используются при подготовке государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, ежегодно представляемого Федеральной службой земельного кадастра России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в Правительство Российской Федерации; для информационного обеспечения деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан. Порядок предоставления указанных данных определяется Федеральной службой земельного кадастра России.

Каков же правовой механизм управления по результатам?

Для его использования нужно реализовать постановления Правительства РФ от 22 мая 2004 г. «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (в ред. от 23 декабря 2004 г.), от 27 апреля 2005 г. «Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада “О результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006–2008 годы”», от 14 ноября 2007 г. «Об утверждении Положения о Правительственной Комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти», Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», другие правовые акты.

Для установления «правовой составляющей» механизма управления по результатам необходимо определить связи и зависимости между правовым опосредованием элементов управления и влиянием его качества на эффективность управленческой, экономической и социальной деятельности. Имеются в виду исходные статусные позиции субъектов управления, содержание правовых целей и задач, набор типичных юридико-управленческих действий, системы мониторинга, контроля и их оценки, правовые аспекты конечных результатов деятельности и их юридические последствия.

Первый блок охватывает императивные условия, соблюдение которых служит обеспечению старта управленческой деятельности. К таковым относятся:

- а) правильное определение статуса органов исполнительной власти в статутных законах и положениях, в отраслевых законах;
- б) четкое регулирование компетенции органов, включающей содержательные функции и полномочия;
- в) введение системы административных процедур в виде административных и иных регламентов, установление стандартов и правил деятельности.

Второй блок – определение стратегических целей и тактических задач, отражает как потенциал органов, так и противоречия познавательного процесса.

С юридической точки зрения предстоит установить корреляцию содержательных целей с правовыми средствами их признания и нормативного закрепления. Иерархия целей выводится из иерархии директивных и иных правовых актов, соотносимых между собой. Это позволяет увязывать стратегические цели, тактические задачи и подзадачи в соответствующих правовых актах и избегать их дублирования и смещения.

Целевые показатели должны всегда иметь источником статусные и компетенционные нормы. Неизбежны перемены задач и способов их решения, что требует корректировки правовых форм закрепления задач. Но и последние служат стабильным ориентиром, не допускающим беспрерывных изменений задач, стратегий и курсов действий.

Третий блок включает цепь последовательно совершаемых действий исполнительных органов. Весьма условно можно расчленить функции и непрерывную управленческую деятельность на виды действий:

- а) составление и реализация оргпланов;
- б) принятие и реализация целевых комплексных программ;
- в) участие в подготовке проектов законов и иных правовых актов;
- г) реализация законов;
- д) принятие собственных правовых актов;
- е) подготовка и использование документов;
- ж) инструктирование и обучение кадров;
- з) координация;
- и) анализ;
- к) расчеты;
- л) обработка информации;
- м) нормирование;
- н) контроль и проверка;
- о) финансовые и материальные операции;
- п) обеспечение технологических требований.

В свою очередь, названные действия могут быть разделены на операции. В любом случае действия и операции имеют юридический характер, поскольку признаны, удостоверены и подтверждены силой конституционных, законодательных и иных норм, «привязаны» к правам и обязанностям субъектов. Они порождают позитивные или негативные юридические последствия.

Четвертый блок – мониторинг реальной деятельности органов исполнительной власти. В данном случае рекомендуется:

- а) сопоставление объема бюджетного финансирования и реальных расходов, в том числе использования средств в рамках целевых программ, изучение иных финансовых источников;
- б) сопоставление мероприятий, предусмотренных в планах (программах) работы органов с реально осуществленными мерами (акты, проверки, совещания, инструкции и т. д.);
- в) проведение анализа видов, оснований и содержания материально-финансовых, организационных и технических действий;
- г) проведение анализа содержания и видов правовых актов, принятых в рамках функций органа или решаемых им комплексных задач;
- д) изучение потоков документов («входящих» и «исходящих») в рамках функций органа, выявление излишних как административных барьеров;
- е) определение видов деятельности, осуществляемой в соответствии с административными регламентами (процедурами) и вне них;
- ж) фиксирование динамики протестов прокуроров, иных надзорно-контрольных органов, исков в суды по поводу решений органа (оспоренные, признанные недействительными, измененные);
- з) анализ соглашений и иных форм сотрудничества органов с бизнес-структурами.

Анализ деятельности государственного служащего рекомендуется проводить в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе» по показателям:

- а) качество подготовки проектов правовых актов;
- б) качество подготовки специальных документов;
- в) исполнительность;
- г) инициативность и способность предлагать и решать новые задачи;
- д) открытость и демократичность стиля деятельности;
- е) наличие (отсутствие) правонарушений в работе и взысканий;
- ж) выявление случаев конфликта интересов и коррупционных проявлений;
- з) сопоставление фактических действий с должностным регламентом, планами работы подразделения и поручениями.

Анализ работы служащего проводится периодически – за отчетный период, в связи с конкретными ситуациями, накануне аттестаций и конкурсов. Итоги мониторинга могут быть выражены в мерах поощрений и взысканий, в решении карьерных вопросов, в корректировке объемов работы и регламентов.

Пятый блок – проведение анализа и самоанализа деятельности государственных и муниципальных предприятий и учреждений. Речь идет об оценке соответствия их локальных актов и юридических действий законодательству и уставу. Анализ программно-плановых показателей и реальных социально-экономических показателей деятельности по производству продукции, товаров, работ и оказанию услуг позволит определить эффективность деятельности предприятий и учреждений. Периодическая оценка дает возможность принимать юридические меры – менять программы работ, структуру организации, увеличить объем НИР и НИОКР, провести перестановки кадров и повышение их квалификации и т. п. Вновь подчеркнем: юридические средства опосредуют фактические действия с результатом.

Каков механизм реализации закона?

Для обеспечения реализации закона необходимо использовать комплекс средств – организационных, функциональных, юридических, социально-психологических и материально-финансовых. Недооценка их снижает эффективность закона.

Социально-психологические средства включают достоверную правовую информацию, понимание цели закона, знание норм закона, установку действовать в соответствии с законом, мотивацию правомерных действий.

Организационные средства – изменение структуры органа, организации, штатного расписания, повышение квалификации кадров, совершенствование связей структурных подразделений, взаимоотношений с другими органами (организациями), разработка планов реализации закона.

Функциональные средства – уточнение состава функций органа, их распределение, объем и характер полномочий; использование норм закона как способа решения задач.

Юридические средства включают:

а) правильный выбор закона и норм, относящихся к решению задачи или рассматриваемому вопросу;

б) изменение и отмену подзаконных актов;

в) соблюдение пределов принятия ведомственных актов;

г) обеспечение условий принятия локальных актов;

д) определение оснований выбора вариантов правомерных действий;

е) последовательную реализацию статусов юридических лиц и граждан;

ж) использование административных регламентов и иных процедур.

Материально-финансовые средства включают выделение финансовых средств, целевое бюджетное финансирование, привлечение иных средств, правильное использование государственного и муниципального имущества.

Важно учитывать позитивные показатели действия закона. К таковым можно отнести:

а) использование норм закона для определения статуса органа и разработки Положения, планов и программ, административных регламентов;

б) использование норм закона для установления статусов государственных и муниципальных служащих и разработки трудовых контрактов, определения пределов служебного усмотрения, оценки уровня квалификации служащих при вступлении в должность и аттестации;

в) использование норм закона для обеспечения участия граждан и общественных объединений в обсуждении проектов решений, контроле и т. п.;

г) использование норм закона для подготовки и принятия подзаконных актов в пределах компетенции;

д) использование норм закона как оснований совершения юридических действий.

е) заключение и выполнение соглашений с бизнес-структурами;

ж) предоставление публичной информации о деятельности и доступ к ней;

з) реагирование на внешние правовые акты (в том числе прокурорские и судебные решения) и материалы общественных институтов.

Типология нарушений законности включает:

а) несоблюдение компетенции органа, организации;

б) вмешательство в сферу деятельности другого органа, организации;

в) искажение смысла норм закона, акта;

г) неправомерные решения, действия;

д) неиспользование прав, бездействие;

е) технико-юридические ошибки;

ж) необоснованность решений, действий.

Следует учитывать юридические ошибки, способствующие коррупционным нарушениям:

а) расширительное толкование компетенции органа;

б) смешение разных правовых понятий – компетенция, права, обязанности, полномочия, задачи, функции органа;

в) отсутствие связи между правами органа и его обязанностями;

г) нарушения связи между правами и обязанностями взаимосвязанных органов в ходе выполнения общих функций;

д) неиспользование процедур взаимодействия органов друг с другом;

е) предоставление органу чрезмерно широких возможностей правотворчества;

ж) увлечение общими формулировками об ответственности органа и его руководителя;

з) преувеличенные требования к клиенту вопреки нормам закона;

и) широкие дискреционные нормы;

к) злоупотребление бланкетно-отсылочными нормами как коррупциогенный фактор.

Эффективность закона можно определять как по собственно юридическим, так и по показателям и индикаторам фактической деятельности в сфере действия закона.

В первом случае норма закона анализируется:

а) по позитивным показателям ее реализации;

б) по негативным показателям (нарушений, отклонений);

в) путем оценки соответствующей информации.

Например, для нормы об обязанности принять решение позитивными показателями будут: «знание», «решение в срок», «акты во исполнение» и т. п.

Негативными показателями служат: «принятие некоторых решений», «количество опротестованных, оспоренных решений», «с опозданием», «непринятие» и т. п. Информация для этого – материалы проверок, рассмотрение обращений, опросы и т. п.

Следует при этом выявлять, анализировать и оценивать типичные коррупционные факторы нормативных правовых актов и их проектов. Приведем их перечень.

1. Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти.

1.1. Широта дискреционных полномочий.

1.2. Определение компетенции по формуле «вправе».

1.3. Завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему права.

1.4. Злоупотребление правом заявителя.

1.5. Выборочное изменение объема прав.

1.6. Чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества.

1.7. Юридикологическая коррупциогенность.

1.8. Принятие НПА органа исполнительной власти «сверх компетенции».

1.9. Заполнение законодательных пробелов при помощи НПА органа исполнительной власти.

2. Типичные коррупционные факторы, связанные с наличием правовых пробелов.

2.1. Наличие пробела в правовом регулировании.

2.2. Отсутствие административных процедур.

2.3. Отсутствие конкурсных (аукционных) процедур.

2.4. Отсутствие запретов и ограничений для государственных (муниципальных) служащих в конкретной области деятельности.

2.5. Отсутствие ответственности государственного (муниципального) служащего за правонарушение.

2.6. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами и государственными (муниципальными) служащими.

2.7. Нарушение режима прозрачности информации (отсутствие информации).

3. Типичные коррупционные факторы системного характера.

3.1. Ложные цели и приоритеты.

3.2. Нормативные коллизии.

3.2.1. Коллизия НПА и Конституции РФ или конституции (устава) субъекта РФ.

3.2.2. Коллизия НПА органа исполнительной власти и закона.

3.2.3. Коллизия НПА органа исполнительной власти и другого НПА, имеющего большую юридическую силу.

3.3. «Навязанная» коррупциогенность.

4. Проявления коррупциогенности.

4.1. Формально-техническая коррупциогенность.

4.1.1. Несоблюдение установленной формы НПА органа исполнительной власти.

4.1.2. Несоблюдение (нарушение) порядка принятия НПА органа исполнительной власти.

4.2. Непринятие нормативного правового акта (бездействие).

4.3. Нарушение баланса интересов.

Таковы антикоррупционные критерии оценки правовых актов¹⁷.

Объем нормативно-правового мониторинга нельзя ограничивать только национальными актами. Исходя из смысла п. 4 ст. 15 Конституции РФ, предметом анализа должны быть международно-правовые договоры РФ, ратифицированные федеральным законом, межправительственные и межведомственные соглашения. Анализ реализации договоров и соглашений предполагает оценку их влияния на российское законодательство и деятельность уполномоченных и иных государственных органов, а также экономических и социальных организаций.

Таким образом, проведение правового мониторинга и оценку его результатов целесообразно проводить как путем их соизмерения с тематическими (фактическими) результатами, так и по собственно юридическим показателям.

¹⁷ См.: Талалина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Под ред. В. Н. Южакова. М.: ЦСР: Статут, 2007. 96 с.

§ 3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в механизме правового мониторинга

Ухудшение коррупционной ситуации в нашей стране, понимание масштабов пагубного влияния коррупции на перспективы экономического, социального, политического развития в мире в целом привели к признанию наличия и значимости особой проблемы в деле противодействия коррупции – проблемы коррупциогенности (в другой терминологии – взяткостности) нормативных правовых актов.

Проблема состоит в том что, многие (если не большинство) коррупционных деяний предстают как вполне «легальные», имеющие предпосылки в нормах (а вернее – дефектах норм, нормативных формулах) законов и (или) подзаконных актов.

Они выглядят так для всех сторон коррупционных отношений:

– для чиновников (как государственных или муниципальных служащих, так и лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, сотрудников государственных или муниципальных учреждений, корпораций, предприятий), применяющих их для извлечения в своих интересах ненадлежащей выгоды в качестве платы за свои служебные действия (бездействие) или решения;

– для их клиентов, вынужденных мириться с необходимостью или с выгодой использующих возможность дать взятку, иным образом заинтересовать и (или) отблагодарить за полученные преференции;

– для любых надзорных инстанций, не видящих ничего незаконного в этих, направленных, по существу, на извлечение коррупционной выгоды действиях (бездействии), решениях.

Действия (бездействие), решения чиновников, подготавливающих коррупционную сделку, создающих коррупционную ситуацию, не выглядят предосудительными. Предосудителен, незаконен и наказуем лишь сам факт получения взятки, иной коррупционной выгоды. Если он не зафиксирован – что, как известно, непросто, особенно в условиях массовой, системной коррупции, – совершаемые с очевидно коррупционными целями деяния остаются вполне законными, правомерными, не подлежащими хотя бы моральному осуждению.

В распространенном случае если действия (решения) чиновника, устанавливающего, признающего, отменяющего какие-либо права гражданина или организации, вместо нормы «обязан» регулируются нормой «вправе», то все приготовления к извлечению коррупционной выгоды могут быть облечены в легальную правовую оболочку. Коррупционная ситуация может быть создана без риска для коррупционера действиями (бездействием) и решениями, которые он «вправе» совершить (не совершить) или принять (не принять).

Часто коррупционные деяния не только легализуются, но и становятся возможными благодаря тем или иным положениям, содержащимся в нормативных правовых актах.

Нередко правовые формулы, создающие возможности конкретных коррупционных практик или новые коррупционные рынки, закладываются в нормативные правовые акты заинтересованными лоббистами.

Наличие в законах и подзаконных актах положений, облегчающих и (или) легализующих деяния, совершаемые в коррупционных целях, подготавливающие их действия (решения), создающих саму возможность их совершения (принятия), является существенным условием массовости коррупции.

Проблема правовых предпосылок коррупции является, по существу, проблемой качества нормотворческого процесса и нормативных правовых актов. Массовость этих предпосылок коррупции, масштабы поражения ими как законодательных, так и подзаконных актов свидетельствует о недостаточности традиционных требований (и уровня требовательности) к каче-

ству нормативных правовых актов, предъявляемых при их разработке самими разработчиками и на всех стадиях их правовой (юридической) экспертизы.

Недостаточны, например, задачи, которые ставятся и решаются при проведении правовой экспертизы нормативных правовых актов, акцентированной на проверке соответствия проекта действующему законодательству. Содержащиеся в проекте правовые предпосылки коррупции при этом не являются предметом исследования, они не выявляются, не формируются требования по их устранению. Специалисты правовых служб (органов) не несут ответственности (в рамках своих должностных обязанностей) за невнимание к правовым предпосылкам коррупции, за согласование содержащих их актов. Точно так же не несут ответственности за систематическое появление этих предпосылок коррупции в проектах нормативных правовых актов его разработчики. Не страдает оценка их профессионализма и компетентности.

Ликвидация (минимизация) правовых предпосылок коррупции, очевидно, предполагает прежде всего установление дополнительных (антикоррупционных) требований к качеству разрабатываемых и принимаемых (утверждаемых) нормативных правовых актов и к обеспечивающему это качество нормотворческому процессу. Эти требования должны запрещать принимать (утверждать) нормативные правовые акты, содержащие выявленные предпосылки коррупции. Наличие правовых предпосылок коррупции свидетельствует о неприемлемом качестве нормативного правового акта. Разработчики проектов нормативных правовых актов должны быть обязаны предотвращать появление в проектах нормативных правовых актов предпосылок коррупции и нести ответственность за их систематическое включение в проекты нормативных правовых актов. Специалисты правовых служб (органов), осуществляющие правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов и контроль ее качества, должны проводить проверку выполнения этого требования и нести ответственность за достоверность этой проверки.

В отношении ранее принятых (действующих) нормативных правовых актов задача ликвидации (минимизации) правовых предпосылок коррупции может быть выполнена в рамках их специальной антикоррупционной экспертизы либо в составе мониторинга их правоприменения.

Принципиально важно добиться очищения от правовых предпосылок коррупции всего массива российских нормативных правовых актов (федеральных, региональных, муниципальных) в ограниченный и достаточно короткий срок.

Вопрос лишь в том, что относится к правовым предпосылкам коррупции, как их достоверно выявлять и устранять и как «вмонтировать» эту работу в существующий порядок нормотворческой деятельности и разрабатываемые технологии мониторинга правоприменения.

Реальность «правовой» базы распространения коррупции, серьезность этой угрозы правовому государству, развитию конкурентоспособной экономики и добросовестной конкуренции как его основы, укреплению демократических механизмов общественной жизни, а равно необходимость ее устранения признаны в последние годы как в международных, так и российских правовых актах и политических установках.

Пункт 3 ст. 5 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., устанавливает в рамках политики и практики предупреждения и противодействия коррупции: «Каждое Государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

В России в 2004 г. Президент России впервые публично признал, что «корни коррупции подпитываются некачественным законодательством». В том же выступлении В. В. Путина сформулирована и задача по устранению этих корней: «Необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства». Необходимость «внедрить экспертизу нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность» признана

в октябре 2005 г. утвержденной Правительством РФ Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. (ныне – до 2010 г.).

20 марта 2006 г. вступил в силу Федеральный закон о ратификации Конвенции ООН против коррупции.

Тем самым факультативному вниманию к проблеме снижения коррупционных рисков законодательства был придан статус официального требования ко всем органам государственной власти. Возникло вполне обоснованное ожидание скорого решения этой проблемы.

В начале 2000-х гг. возможность очищения российского законодательства от положений, которые могут быть использованы и используются в коррупционных целях, стала рассматриваться и в экспертных кругах.

Возможны два основных варианта решения проблемы снижения (устранения) коррупционности нормативных правовых актов. Один из них связан с общим повышением их качества, в том числе за счет включения в них превентивных антикоррупционных норм. Например, обеспечивающих открытость исполнения регулируемых полномочий государственных органов и публичный контроль их исполнения. Такой подход активно используется в ряде западно-европейских стран и продвигается их экспертами и экспертами европейских международных организаций. Второй – связан с выделением специализированного направления повышения качества нормативных правовых актов: с целенаправленным и системным выявлением и устранением из них положений, которые, безусловно или с высокой степенью вероятности, порождают коррупционные риски.

В экспертном сообществе России уже к 2003 г. возникло понимание того, что в ситуации системной коррупции, характерной, к сожалению, в настоящее время для России, нельзя ограничиться первым подходом. В период формирования законодательной базы в новой России слишком большая доля регулирования многих вопросов в значительной степени вынужденно делегировалась на нижние уровни нормативно-правового регулирования, передавалась на усмотрение исполнителей. Это стало традицией (уже не имеющей оправдания) и хорошей питательной средой для производства и воспроизводства связанных с этим правовых предпосылок коррупции. К ним может быть отнесено и невнимание к культивируемым в рамках первого подхода требованиям по включению в нормативные правовые акты норм антикоррупционной направленности. С учетом этих обстоятельств были сформулированы – прежде всего специалистами фонда «Индем», Государственного университета – Высшая школа экономики, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, НИИ Счетной палаты – предложения по технологии снижения коррупционных рисков, создаваемых законодательством.

В 2004 г. в Центре стратегических разработок на основе обсуждения проблемы экспертным сообществом была подготовлена и издана обобщающая и систематизирующая эти предложения «Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательных актов»¹⁸ (далее – Памятка). При подготовке Памятки были представлены, проанализированы и публично обсуждены имевшиеся к тому времени по данному направлению разработки представителей и сотрудников ГУ-ВШЭ, Института государства и права РАН, фонда «Индем», Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, а также опыт их применения, в том числе в Счетной палате Российской Федерации. В обсуждениях принимали участие, наряду с уже названными, представители различных заинтересованных организаций: Комиссии Государственной Думы РФ по противодействию коррупции, Минэкономразвития РФ, Цент ра антикоррупционных исследований и инициатив «Транспа-

¹⁸ См.: Краснов М. А., Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А., Головицкий К. И., Южаков В. Н. Анализ коррупционности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. М.: ЦСР, Статут, 2004.

ренси Интернэшл – Россия», Национального антикоррупционного комитета, Института правовых и сравнительных исследований, Международной конфедерации обществ потребителей, Центра экспертизы проблем предпринимательства Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства, Ромир-мониторинг, Российской ассоциации менеджеров, Фонда развития парламентаризма.

«Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта» позволила активизировать практическую работу по снижению уровня коррупционности (взяткостности) законодательных актов. Комиссия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции совместно с Центром стратегических разработок и исследовательским фондом «Институт модернизации государственного и муниципального управления» при поддержке Фонда глобальных возможностей посольства Великобритании применила Памятку для проведения антикоррупционной экспертизы проектов федеральных законов. Позже, рассмотрев годичный опыт применения Памятки при проведении антикоррупционной экспертизы (экспертизы на коррупционность) проектов федеральных законов, Комиссия по противодействию коррупции рекомендовала данную Памятку для широкого использования. Комиссия также обратила внимание на то, что снижение коррупционности принимаемых федеральных законов напрямую зависит от разрабатывающих их и проводящих их правовую экспертизу специалистов, и предложила Совету Государственной Думы провести тренинг по освоению Памятки для специалистов Правового управления и комитетов Государственной Думы. Это решение было выполнено.

В 2006 г. Памятка при поддержке Минэкономразвития России и Всемирного банка была адаптирована также для целей антикоррупционной экспертизы не только законодательных, но и подзаконных нормативных правовых актов. В этом виде она была применена для проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Опыт применения предложенной в Памятке технологии проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов был обсужден в рамках семинаров и «круглых столов» в Центре стратегических разработок в 2006–2007 гг. На основе обсуждений была подготовлена и опубликована версия Памятки, учитывающая возникавшие в ходе ее применения проблемы, ранее не замеченные коррупционные факторы, и ориентирована для применения в отношении и законов, и подзаконных актов как федерального, так и регионального уровня, – Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов¹⁹ (далее – Методика).

Позже, в 2008 г., на ее основе с учетом накопленной практики правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации и обсуждения на семинарах в Центре стратегических разработок были подготовлены Примерная методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, а также Примерный порядок организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации. Если Методика ориентирована на формирование навыков проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, то Примерная методика и Примерный порядок предполагают их использование для разработки и принятия (утверждения) методики и порядка проведения антикоррупционной экспертизы специальным нормативным правовым актом. Примерные методика и порядок размещены на сайте Центра стратегических разработок и представлены в настоящем пособии.

¹⁹ См.: Талалина Э. В., Южаков В. Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов. М.: ЦСР; Статут, 2007.

Во всех случаях примерные методика и порядок проведения антикоррупционной экспертизы ориентированы на необходимость специальных усилий по очищению российских законодательных и подзаконных актов от формул, норм и дефектов норм, создающих благоприятные условия для коррупционных деяний, от любых правовых предпосылок коррупции.

Предложенная в Методике (как и ранее в Памятке) технология антикоррупционной экспертизы (анализа) основана на следующих концептуальных положениях:

1. Любые усилия по снижению (устранению) коррупционных рисков, создаваемых несовершенством нормативных правовых актов, с одной стороны, должны основываться на признании недопустимости принятия (утверждения) нормативных правовых актов, содержащих известные правовые предпосылки коррупции. Неприемлемым должно быть признано и сохранение известных правовых предпосылок коррупции в ранее принятых нормативных правовых актах.

Наличие в нормативном правовом акте (проекте) известных предпосылок коррупции свидетельствует о неприемлемо низком уровне качества нормативного правового акта.

Для реального снижения (устранения) коррупционных рисков, создаваемых нормативными правовыми актами, важно закрепить это положение нормативным правовым актом, регулирующим требования к качеству нормативных правовых актов. Не могут приниматься (утверждаться) нормативные правовые акты, содержащие известные к этому моменту правовые предпосылки коррупции. Действующие (ранее принятые) нормативные правовые акты должны быть очищены от известных правовых предпосылок коррупции в определенные сроки.

Любые возможные технологии устранения (ликвидации) коррупционных рисков, создаваемых нормативными правовыми актами, в том числе их антикоррупционная экспертиза (анализ), проводимая по названной Методике, являются только инструментами обеспечения этого требования к качеству нормативных правовых актов.

2. Это, как следствие, означает, что усилия по устранению правовых предпосылок коррупции должны в равной мере предприниматься на всех этапах нормотворческого процесса и всеми его участниками.

Эту работу необходимо проводить при подготовке каждой нормы ее разработчиками. Именно они должны предотвратить появление в проектах нормативных правовых актов правовых предпосылок коррупции. И, соответственно, нести ответственность за систематическое невыполнение этого требования.

В дальнейшем, на всех установленных стадиях правовой (юридической) экспертизы проекта выполняющими ее структурными подразделениями, органами осуществляется фактически лишь контроль соблюдения этого требования непосредственными разработчиками нормативного правового акта.

В отношении действующих (ранее принятых) нормативных правовых актов аналогичная работа может проводиться и как самостоятельная, целевая экспертиза, так и в рамках мониторинга их применения.

3. Технология предотвращения появления, выявления и устранения правовых предпосылок коррупции в нормативных правовых актах на всех этапах их разработки, рассмотрения и мониторинга применения должна быть единообразной – обеспечивающей выявление всех известных правовых предпосылок коррупции.

В этой связи Методика разработана как технология, равно ориентированная и на предотвращение появления, и на выявление уже допущенных правовых предпосылок коррупции. В первом случае речь идет еще не об экспертизе, а об анализе разрабатываемых норм. Содержанием анализа является сопоставление разрабатываемой нормы с известными правовыми предпосылками коррупции, коррупционными практиками. Результат анализа – норма, не содер-

жащая известных правовых предпосылок коррупции, иных способов правовой поддержки известных коррупционных практик.

Методика должна обеспечивать и обеспечивает соблюдение этого требования. Она является технологией и анализа разрабатываемых норм, и экспертизы норм уже разработанных и представленных для обсуждения.

При этом последовательное выявление и устранение правовых предпосылок коррупции в ходе экспертизы проектов нормативных правовых актов в массовом применении возможно только при соблюдении требований по предотвращению появления правовых предпосылок коррупции в проектах нормативных правовых актов непосредственно при их написании. Этот подход отражен и в исходном названии – Методика первичного **анализа** (экспертизы) нормативных правовых актов на коррупциогенность. Слово «анализ» является ключевым, так как именно анализ обеспечивает и предотвращение появления правовых предпосылок коррупции (при разработке норм), и их выявление (в ходе экспертизы). Методика ориентирована также на осуществление такого анализа и при проведении мониторинга применения нормативных правовых актов в части выявления в них как уже известных правовых предпосылок коррупции, так и еще не выявлявшихся ранее правовых предпосылок обнаруженных коррупционных практик.

4. Следует различать как минимум два уровня правовых предпосылок коррупции: а) коррупционные факторы и проявления коррупциогенности; б) коррупциогенные нормы и нормативные правовые акты.

Под коррупционными факторами при этом понимаются положения (дефекты норм и правовые формулы) нормативных правовых актов, которые могут способствовать проявлениям коррупции. Коррупционные факторы могут быть непосредственной основой коррупционных практик либо создавать условия легитимности коррупционных деяний. Под проявлениями коррупциогенности понимаются положения, которые при определенных условиях могут свидетельствовать об уже свершившихся фактах коррупции и (или) способствовать проявлению коррупционных факторов.

Любая норма нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта), в которой обнаруживается коррупционный фактор, признается коррупциогенной (т. е. она может быть использована для извлечения ненадлежащей выгоды, получения административной ренты).

Соответственно нормативный правовой акт (проект нормативного правового акта), содержащий такие нормы, также признается коррупциогенным.

Устранение создаваемых нормативными правовыми актами коррупционных рисков, ликвидация правовых предпосылок коррупции, с этой точки зрения, состоит в предотвращении появления и устранении коррупционных факторов. Содержанием антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта является его анализ на коррупциогенность – наличие коррупционных факторов.

(На практике вместо термина «коррупционный фактор» иногда употребляется термин «коррупциогенный фактор». В этом случае несколько смещаются важные акценты в анализе коррупциогенности нормативного правового акта. Термин «коррупциогенность» означает, что проявления коррупции могут возникнуть. Коррупционный фактор относится к уже реализованной возможности – его наличие означает, что норма уже стала коррупциогенной.)

5. Методика – и в этом ее главная особенность как технологии предотвращения появления, выявления и устранения правовых предпосылок коррупции, как технологии антикоррупционной экспертизы – предлагает снизить уровень взяточности нормативных правовых актов (как действующих (ранее принятых), так и находящихся в процессе подготовки или рассмотрения проектов) за счет целенаправленного предотвращения появления, выявления и устранения наиболее часто встречающихся (**типичных**) коррупционных факторов.

К типичным относятся часто встречающиеся коррупционные факторы, содержание которых не зависит от сферы правового регулирования.

Среди множества возможных дефектов норм, правовых формул, снижающих качество законов и подзаконных нормативных актов, Методика предлагает выделить на основе широкой экспертной оценки именно типичные коррупционные факторы.

При этом вне сферы внимания антикоррупционной экспертизы остаются, во-первых, возможные коррупционные факторы, характерные только для отдельных сфер правового регулирования, во-вторых, уникальные правовые предпосылки и формулы, созданные или использованные для уникальных коррупционных практик.

В первом случае Методика может быть дополнена при необходимости (в случае обнаружения таких особенных для конкретной сферы правового регулирования коррупционных факторов) соответствующими специализированными, конкретизирующими Методику, методиками антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Во втором случае для обнаружения в нормативных правовых актах нетипичных коррупционных факторов могут быть разработаны иные, более тонкие технологии. В том числе технологии, основывающиеся на предварительном установлении конкретных, иногда уникальных коррупционных практик.

Тем самым, Методика разрабатывалась изначально с пониманием ее ограниченности. Она ориентирована на выявление только типичных коррупционных факторов, которых на сегодняшний день известно двадцать два. Строго говоря, это Методика именно **первичного** анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов.

Сказанное не означает, что эксперт (специалист), пользующийся при проведении антикоррупционной экспертизы Методикой, не должен выявлять и указывать другие (нетипичные) коррупционные факторы, положения, которые могут способствовать коррупции. Напротив, Методика требует наряду с типичными выявлять и устранять и иные коррупционные факторы. Однако в их отношении Методика не содержит конкретного описания и рекомендаций. В их выявлении особое значение приобретает квалификация самого эксперта (специалиста).

Говоря о предлагаемой Методикой технологии как о технологии антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (без указания на то, что это технология *первичной* антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов), необходимо помнить об этих пока нереализованных возможностях ее развития и конкретизации.

6. Технология антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов должна быть доступна для массового применения, для системного снижения коррупционных рисков всего массива нормативных правовых актов и их проектов.

Основная цель антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов – устранить и (или) предотвратить коррупционность нормативных правовых актов (их проектов), ликвидировать содержащиеся в них коррупционные риски.

Непосредственные ее цели в рамках Методики – предотвратить появление типичных и иных коррупционных факторов на стадии разработки нормативного правового акта; выявить их в уже подготовленном или ранее принятом нормативном правовом акте.

При этом Методика ограничена в достижении основной цели антикоррупционной экспертизы, наряду с уже сказанным, по крайней мере, тремя обстоятельствами.

Во-первых, Методика позволяет выявлять лишь возможность использования нормы, нормативного правового акта в коррупционных целях. Она не позволяет сделать выводы о фактическом их использовании для извлечения коррупционной выгоды. Также она не позволяет дать оценку предумышленности или непредумышленности включения в нормативный правовой акт коррупционных факторов. Коррупционность нормы не означает, что она создана сознательно или непременно будет использована в целях коррупции.

В доказательстве этого нет необходимости. Коррупционные факторы должны быть устранены из нормативных правовых актов не потому, что они в каждом случае уже используются в коррупционных целях, а потому, что они могут быть использованы в этих целях.

Это не означает, что такая оценка не может быть проведена в ситуациях, когда необходимо выявить авторов появления в нормативном правовом акте коррупционных факторов, их заинтересованность в поддерживаемых ими коррупционных практиках. Такая оценка, вероятно, может быть дана с использованием результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в рамках криминологической экспертизы. Однако эта оценка не является необходимой для достижения целей антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

Во-вторых, Методика не предполагает оценки объема создаваемого коррупциогенной нормой коррупционного рынка, взяткоемкости нормы. В этом смысле, несмотря на большую понятность термина «взяткоемкость», термин «коррупциогенность» более точно отражает суть результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Эти результаты содержат утверждение лишь о возможности, но не о факте коррупции.

Методика ориентирована на профилактику использования нормативного правового акта в коррупционных целях. Наличие коррупционного фактора не означает автоматически наличия использующих его коррупционных практик, относительно которых можно посчитать взяткоемкость содержащей коррупционный фактор нормы. Не всегда возможно и моделирование вероятных конкретных коррупционных практик.

Проведение антикоррупционной экспертизы в массовом порядке делает оценку взяткоемкости, создаваемых коррупциогенными нормами коррупционных практик, затруднительной. При этом надо учитывать, что коррупциогенные нормы могут оставаться в «спящем» состоянии сколь угодно долго. Они могут быть использованы однократно, но с большим коррупционным эффектом. Но даже если их взяткоемкость неизвестна, они должны быть выявлены и устранены. Это не означает, что оценку взяткоемкости коррупциогенных норм вообще не надо проводить. Это полезно делать, хотя бы для понимания размера угроз, создаваемых коррупциогенностью нормативных правовых актов. Однако проведение такой оценки не относится к предмету антикоррупционной экспертизы в рамках предлагаемой Методикой технологии и необязательно для того, чтобы внести соответствующие изменения в нормативный правовой акт (его проект) – устранить выявленные коррупционные факторы.

В-третьих, следует помнить, что наряду с антикоррупционной экспертизой нормативных правовых актов (как проектов, так и действующих) возможна и антикоррупционная экспертиза практики применения действующих нормативных правовых актов. Полезной может быть разработка методики ее проведения. Она могла бы помочь выявлению нетипичных правовых предпосылок коррупции, поддерживающих сложные и (или) нетипичные коррупционные практики. Однако возможность создания такой методики пока остается гипотетической.

Основными же инструментами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов), предлагаемыми Методикой, являются: перечень и описание типичных коррупционных факторов; принципы и правила проведения антикоррупционной экспертизы.

Применение Методики зависит также от наличия соответствующего ей нормативно закреплённого порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, реализующего изложенные выше подходы к ее статусу, принципы и правила ее проведения. Установление порядка проведения антикоррупционной экспертизы, в свою очередь, может потребовать внесения изменений в ранее принятые нормативные правовые акты, регулирующие процедуры разработки и принятия нормативных правовых актов.

Более подробное, ориентированное на обучение, описание типичных коррупционных факторов, рекомендации по их выявлению и конкретные примеры представлены в Методике первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов (2007).

Изложение типичных коррупционных факторов (и проявлений коррупционности) в Методике подчинено единой схеме. Название коррупционного фактора раскрывается в его формулировке, даются рекомендации по обнаружению этого фактора, перечисляются возможные коррупционные действия и последствия. Коррупционный фактор, как правило, иллюстрируется примером его проявления из действующего нормативного правового акта.

Типичные коррупционные факторы можно условно разделить на две большие группы. Первая группа – общие факторы, одинаково применимые как к законодательным актам, так и к подзаконным НПА (факторы 1–7, 10–19), вторая группа – факторы, отражающие специфику НПА как актов подзаконного регулирования (факторы 8 и 9).

Типичные коррупционные факторы сгруппированы также в категории сообразно различным аспектам проводимого анализа коррупционности: факторы, связанные с реализацией властных полномочий в качестве дискреционных (А), факторы, связанные с наличием правовых пробелов (Б), факторы системного характера (В). Отдельно выделены проявления коррупционности (Г).

Типичные коррупционные факторы, связанные с реализацией полномочий органа власти (категория А) характеризуют наделение органа (должностного лица) полномочиями, которые он способен использовать по собственному усмотрению (дискреционные полномочия). В механизме действия данных коррупционных факторов заложены те или иные отклонения при реализации дискреционных полномочий. Данные типичные коррупционные факторы характеризуют наделение органа (должностного лица) полномочиями, которые он способен использовать по собственному усмотрению (дискреционные полномочия). В механизме действия данных коррупционных факторов заложены отклонения при реализации дискреционных полномочий.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.