

УДК 342

**МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
(РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ)**

А. Д. Зражевский

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 12 сентября 2012 г.

Аннотация: в статье рассмотрен правовой мониторинг в качестве специально-юридической гарантии принципа законности. Исследованы правовое регулирование мониторинга на федеральном уровне, законы субъектов Российской Федерации, регулирующие правовой мониторинг (Республики Татарстан, Краснодарского края, Воронежской, Липецкой, Ленинградской областей, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецкого автономного округа). Анализируется практика проведения мониторинга в Воронежской области и предлагаются направления его совершенствования на региональном уровне.

Ключевые слова: законность, правовой мониторинг, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Abstract: in this article the legal monitoring as a special-legal guarantee of the principle of legality. The author studied the legal regulation of monitoring at the federal level, the laws of the Russian Federation, the governing legal monitoring (Republic of Tatarstan, Krasnodar, Voronezh, Lipetsk, Leningrad region, the Jewish Autonomous Region, Yamal-Nenets Autonomous District). The article examines the practice of monitoring in the Voronezh region and suggests directions of its improvement at the regional level.

Key words: any law, monitoring, state authorities of the Russian Federation.

Для России на современном этапе развития актуальным является вопрос обеспечения принципа законности в деятельности органов государственной власти. Конституция Российской Федерации содержит норму о том, что органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Т. Я. Хабриева справедливо отмечает, что Конституция только тогда на деле является ядром законности, когда ее принципы и нормы воплощаются в действиях всех их адресатов. Однако особенность правореализации в данном случае состоит как раз в составе субъектов, призванных проводить Конституцию в жизнь. В первую очередь – в деятельности органов государства и должностных лиц, поскольку конституционализм по сути своей направлен на ограничение деятельности государства по отношению к обществу, так как именно власть прежде всего связывается конституционными установлениями¹.

¹ См.: Хабриева Т. Я. Конституция как основа законности в Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 3. С. 9.

В юридической науке необходимы исследования, направленные на обеспечение реализации конституционных принципов. В существующих конституционно-правовых исследованиях, посвященных принципу законности в деятельности органов государственной власти, недостаточно внимания уделяется механизму реализации данного принципа. Любой принцип как основное начало требует развития (конкретизации) в законодательстве и применения на практике (в правоотношениях).

Правовой механизм реализации принципа законности в деятельности органов государственной власти предлагается рассматривать как нормативно закреплённый, системно организованный комплекс взаимосвязанных правовых средств, обеспечивающих регулирование деятельности органов государственной власти и практику правоприменения с целью строгого и неукоснительного соблюдения ими действующего законодательства. Особенностью такого определения реализации является то, что оно отличается от традиционно принятого понимания реализации правовых норм в форме соблюдения, исполнения, использования и применения. Любой принцип затруднительно реализовывать непосредственно, он требует детализации в иных нормах права. Поэтому под реализацией принципа законности понимается и его развитие в нормативных правовых актах всех уровней (в правотворчестве), и воплощение в жизнь нормативных актов в правоприменительной деятельности. В содержании правового механизма реализации принципа законности в деятельности органов государственной власти выделяются две стадии: правотворчество и правоприменение. Для каждой из них характерны особые способы воздействия на общественные отношения на разных уровнях.

На обеспечение законности в правоприменении направлен правовой мониторинг, к которому в последние годы проявляется повышенный интерес ученых и практиков. На основе научного обобщения различных подходов к понятию правового мониторинга он определяется как система информационных наблюдений, дающая 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)². Конечной целью правового мониторинга являются создание эффективного механизма правотворчества и реализации его результатов – нормативных правовых актов, отражающих общественные потребности на следующих стадиях: правотворческой деятельности по законодательному обеспечению государственной политики; подзаконного правотворчества; правоприменительной деятельности; осуществления правосудия³. Н. А. Власенко среди гарантий законности выделяет специально-юридические (наряду с социально-экономическими, полити-

² См.: Правовой мониторинг : науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 19.

³ См.: Там же. С. 20.

ческими, нравственными)⁴, к которым, на наш взгляд, можно отнести и правовой мониторинг. В законах субъектов Российской Федерации о мониторинге одной из его целей указывается укрепление законности⁵.

На федеральном уровне урегулирован один из видов мониторинга – мониторинг правоприменения федеральных нормативных правовых актов – Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»⁶ и Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»⁷. Функции по участию в мониторинге возложены на разных субъектов: Правительство РФ, Министерство юстиции РФ, Следственный комитет РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов РФ. Целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации. Он предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) федеральных нормативных правовых актов:

а) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека;

б) нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных правовых актов – в случаях, предусмотренных федеральными законами;

в) нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных правовых актов – в случаях, предусмотренных актами Президента РФ;

г) нормативных правовых актов Российской Федерации – в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации, иными программными доку-

⁴ См.: *Власенко Н. А.* Теория государства и права : науч.-практ. пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. М., 2009. С. 254–257.

⁵ См.: Статья 2 Закона Республики Татарстан от 3 июля 2010 г. № 49-ЗРТ «О мониторинге законов Республики Татарстан», ст. 5 Закона Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области», ст. 2 Закона Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», преамбула Закона Ленинградской области от 21 декабря 2012 г. № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Ленинградской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.

⁷ Там же. № 35. Ст. 5081.

ментами, поручениями Президента РФ и Правительства РФ, основными направлениями деятельности Правительства РФ на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства;

д) нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;

е) нормативных правовых актов Российской Федерации – в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

В Постановлении Правительства РФ «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» выделяются текущий и оперативный виды мониторинга (в зависимости от продолжительности проведения). Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов. Оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского суда по правам человека. По целям проведения мониторинга, указанным в вышеназванном Постановлении Правительства РФ, он может быть классифицирован следующим образом:

а) для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации;

б) для реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;

в) для устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

В субъектах РФ осуществляется собственное правовое регулирование мониторинга путем принятия отдельных законов (в Республике Татарстан, Краснодарском крае, Воронежской, Липецкой, Ленинградской областях, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком автономном округе)⁸ или включения соответствующих глав в региональные законы

⁸ См.: Закон Республики Татарстан от 3 июля 2010 г. № 49-ЗРТ «О мониторинге законов Республики Татарстан», Закон Краснодарского края от 7 ноября 2011 г. № 2354-КЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края», Закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области», Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», Закон Ленинградской области от 21 декабря 2012 г. № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Ленинградской области», Закон Еврейской автономной области от 17 ноября 2010 г. № 848-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Еврейской автономной области», Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

о нормативных правовых актах (Республики Башкортостан, Нижегородской, Орловской, Томской областей, г. Москвы)⁹.

В законах субъектов РФ выделяются различные виды мониторинга. Закон Воронежской области «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» предусматривает следующую классификацию мониторинга: по целям проведения; по объему нормативных правовых актов Воронежской области, по которым проводится мониторинг; по субъектам проведения мониторинга; по охватываемому периоду анализа практики применения нормативных правовых актов Воронежской области (ст. 4). По целям проведения различаются: мониторинг в рамках осуществления контроля за соблюдением и исполнением нормативных правовых актов Воронежской области; мониторинг применения действующих нормативных правовых актов Воронежской области для выявления коррупциогенных факторов в них; мониторинг для установления соответствия действующих нормативных правовых актов Воронежской области федеральному законодательству.

По объему анализируемых нормативных правовых актов Воронежской области выделяются: мониторинг отдельно взятого нормативного правового акта Воронежской области; мониторинг ряда нормативных правовых актов Воронежской области, комплексно регулирующих отдельную сферу общественных отношений; мониторинг системы нормативных правовых актов Воронежской области, образующих правовой институт по предметам ведения субъекта Российской Федерации либо по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации; мониторинг законодательства Воронежской области в целом.

По субъекту проведения различаются: мониторинг, проводимый Воронежской областной Думой; мониторинг, проводимый правительством Воронежской области; мониторинг, проводимый исполнительными органами государственной власти Воронежской области. По охватываемому периоду анализа нормативных правовых актов Воронежской области выделяются: текущий мониторинг с установленной периодичностью проведения; оперативный мониторинг.

В Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 июля 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе»¹⁰ мониторинг подразделяется на: 1) мониторинг в сфере правового регулирования общественных отношений; 2) мони-

⁹ Закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан», Закон Нижегородской области от 10 февраля 2005 г. № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области», Закон Орловской области от 15 апреля 2003 г. № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области», Закон Томской области от 7 марта 2002 г. № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области», Закон г. Москвы от 8 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

¹⁰ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

торинг реализации права законодательной инициативы в Законодательном Собрании автономного округа. Мониторинг в сфере правового регулирования общественных отношений состоит из: мониторинга нормативных правовых актов автономного округа; мониторинга правового поля; мониторинга правоприменительной практики (ст. 7). Особенностью данного Закона Ямало-Ненецкого автономного округа является закрепление мониторинга правового поля как осуществляемую на постоянной основе деятельность субъектов мониторинга правового пространства автономного округа по изучению и оценке заполненности правового поля, опережающего правового регулирования, выявлению наличия правовых пробелов и коллизий, а также деятельность по разработке предложений по перспективному планированию правового регулирования общественных отношений и устранению пробелов в законодательстве автономного округа. Под правовым полем понимается совокупность общественных отношений, подлежащих правовому регулированию.

В ходе реализации Закона Воронежской области «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» мониторинг проводится законодательным органом государственной власти (Воронежской областной Думой), правительством Воронежской области, иными органами исполнительной власти.

Государственно-правовым управлением аппарата Воронежской областной Думы проводился мониторинг законодательства Воронежской области за 2010 и 2011 гг. В результате проанализированы законы, принятые ежегодно в различных сферах: государственного строительства, местного самоуправления, связей с общественностью и СМИ, социальной сфере, здравоохранении, образовании, жилищных правоотношениях, аграрной политике и земельных отношениях, экологии и природопользовании, в сфере бюджетных правоотношений, финансовой, налоговой и предпринимательской деятельности, сфере культуры, физической культуры и спорта, государственной молодежной политики, промышленности и транспорта, в сфере управления областной собственностью. Достоинствами проведенного мониторинга являются выявление пробелов и противоречий в законодательстве, разработка предложений, направленных на совершенствование законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях. Рассмотрим их подробнее на примере земельных отношений.

Мониторинг законодательства Воронежской области в сфере аграрных и земельных отношений позволил выявить проблемы, требующие нормативного регулирования на федеральном или региональном уровне. Это связано с проблемой реализации полномочий субъектов РФ по установлению случаев бесплатного предоставления в собственность граждан и юридических лиц, предоставленных субъекту РФ ст. 28 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 12.12.2011 г.)¹¹. Законом Воронежской области от 13 мая 2008 г.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

№ 25-ОЗ (ред. от 09.12.2011 г.) «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области»¹² (ст. 12 и 13) установлены случаи бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Согласно указанным нормам бесплатно в собственность граждан, постоянно проживающих на территории Воронежской области, однократно предоставляются земельные участки для индивидуального жилищного строительства, садоводства, огородничества либо для ведения личного подсобного хозяйства. К числу категорий граждан, имеющих право на бесплатное предоставление в собственность земельных участков в соответствии с данным Законом Воронежской области, относятся в том числе многодетные семьи и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий молодые семьи либо неполные семьи, состоящие из одного молодого родителя, возраст которого не превышает 35 лет, и одного или более детей, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, и др.

Данные нормы в Воронежской области существуют с мая 2006 г., т.е. с момента вступления в силу Закона Воронежской области от 4 мая 2006 г. № 40-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Воронежской области» (утратил силу в связи с принятием Закона Воронежской области «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области»). Анализ положений Закона Воронежской области «О регулировании земельных отношений на территории Воронежской области» в части установления случаев бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающего порядок предоставления таких земельных участков, позволяет сделать вывод, что практическая реализация предоставленного гражданам права на бесплатное получение земли крайне затруднительная, поскольку в соответствии со ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации участки в собственность граждан для строительства предоставляются исключительно на торгах. В связи с изложенным в результате мониторинга предложено предоставить субъектам Российской Федерации полномочия по самостоятельному установлению порядка предоставления земельных участков в собственность граждан либо юридических лиц при определенных случаях, когда такие участки предоставляются бесплатно.

В мониторинге законодательства Воронежской области отмечается, что принятый Закон Воронежской области «Об особо ценных землях в Воронежской области», устанавливающий систему особо ценных земель, является уникальным в Российской Федерации. В соответствии со ст. 79 Земельного кодекса Российской Федерации он закрепляет порядок формирования и утверждения перечня особо ценных продуктивных земель

¹² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс. Региональное законодательство».

сельскохозяйственного назначения, а также перечня особо ценных земель сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов (по аналогии со ст. 79 Земельного кодекса Российской Федерации). В пределах территории Воронежской области находятся особо ценные земли (земли особо охраняемых природных территорий, земли природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения, а также иные особо ценные земли, включая земельные участки, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения), что обуславливает важность принятого Закона. Указанный позитивный опыт правового регулирования особо ценных земель может быть использован другими субъектами РФ.

Одной из целей мониторинга нормативных правовых актов, проводимого в Воронежской области, является инкорпорация правовых актов СССР и РСФСР в законодательство Воронежской области и (или) признание указанных актов недействующими. Указанный вид мониторинга не предусмотрен Законом Воронежской области «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» и проводится на основе федеральных актов¹³, а также распоряжения правительства Воронежской области от 16 декабря 2011 г. № 897-р «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Воронежской области и (или) признанию указанных актов недействующими на территории Воронежской области на 2012 г.». Данный вид мониторинга позволяет выявить устаревшие нормативные акты и устранить их из правовой системы. В результате его проведения в 2012 г. признаны утратившими силу 527 постановлений администрации Воронежской области и 140 постановлений главы администрации Воронежской области¹⁴.

Анализ правового регулирования мониторинга в субъектах Российской Федерации и практики его реализации в Воронежской области позволил

¹³ См.: Распоряжение Президента Рос. Федерации от 18 марта 2011 г. № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 12. Ст. 1627; Приказ Министерства юстиции Рос. Федерации от 13 октября 2011 г. № 357 «Об утверждении Плана мероприятий по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации на 2011 год». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: Постановление правительства Воронежской области от 10 мая 2012 г. № 389 «О признании утратившими силу отдельных постановлений администрации Воронежской области за 1992–1993 годы», Постановление правительства Воронежской области от 10 мая 2012 г. № 387 «О признании утратившими силу отдельных постановлений администрации Воронежской области за 1994–1998 годы», Постановление правительства Воронежской области от 10 мая 2012 г. № 386 «О признании утратившими силу отдельных постановлений главы администрации Воронежской области за 1991–1992 годы» (опубликованы не были).

сформулировать следующие предложения по совершенствованию регионального законодательства:

1) принять во всех субъектах Российской Федерации законы о мониторинге, используя положительный опыт Республики Татарстан, Краснодарского края, Воронежской, Липецкой, Ленинградской областей, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецкого автономного округа;

2) установить обязательные ежегодные виды мониторинга, направленные на обеспечение законности; к таким можно отнести: мониторинг соответствия региональных нормативных правовых актов федеральным, мониторинг применения нормативных правовых актов для выявления коррупциогенных факторов и пробелов в правовом регулировании;

3) в законах о мониторинге закрепить обязательность внедрения результатов мониторинга в правотворчество и правоприменение, а также точные сроки внедрения для правотворческих органов.

Их реализация позволит создать дополнительные специально-юридические гарантии принципа законности в деятельности органов государственной власти на региональном уровне.

Воронежский государственный университет

Зражевский А. Д., соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: z_alex03@mail.ru

Тел.: (473) 262-98-21, 8-903-858-55-59

Voronezh State University

Zrazhevsky A. D., Post-graduate Student of the Constitutional Law of Russian and Foreign States Department

E-mail: z_alex03@mail.ru

Tel.: (473) 262-98-21, 8-903-858-55-59