

О МЕТОДИКЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Введение. Национальная правовая система развивается быстрыми темпами, что неизбежно ведет к значительному увеличению числа законов и иных нормативных правовых актов. Мониторинг законодательства и правоприменения (правовой мониторинг) является одним из механизмов исследования норм права на предмет их качества и эффективности.

Под правовым мониторингом в современных научных исследованиях предлагается понимать методически обоснованную, комплексную, систематическую аналитико-оценочную деятельность уполномоченных субъектов, включающую в себя наблюдение, анализ, обобщение, оценку информации о качестве принимаемых и действующих нормативных правовых актов, практике применения последних, а также выработку предложений об устранении выявленных недостатков нормотворчества и правоприменения, прогнозирование направлений развития правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений [1, с. 13].

Основная часть. В Республике Беларусь в настоящее время ведется активная работа по созданию системы правового мониторинга, его концептуальных и методологических основ. Проведение правового мониторинга предусматривается в проекте новой редакции Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (внесен Советом Министров Республики Беларусь в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь для рассмотрения 12 января 2016 года) [2]. Согласно ст. 75 указанного проекта закона предполагается, что нормотворческие органы (должностные лица), а также иные уполномоченные органы (организации) в пределах своей компетенции будут осуществлять правовой мониторинг.

Планирование, координация, методическое обеспечение, контроль и общее руководство являются составными частями (элементами) деятельности по проведению правового мониторинга. Так, основная проблема активного использования механизма правового мониторинга на практике для определения эффективности нормативного правового регулирования и правоприменения состоит в отсутствии научно обоснованной единообразной методики проведения правового мониторинга, проработанных критериев и показателей оценки эффективности правовых норм в ходе правового мониторинга.

Как показывает зарубежный опыт, в некоторых странах (Российская Федерация, Республика Казахстан) утверждены методики (правила) по проведению мониторинга правоприменения или правового мониторинга [3; 4].

На наш взгляд, методика проведения правового мониторинга в Республике Беларусь могла бы содержать следующие разделы: принципы проведения правового мониторинга, цели и задачи проведения правового мониторинга, субъекты правового мониторинга, объекты правового мониторинга, организация проведения правового мониторинга, результаты правового мониторинга, информация о правовом мониторинге и его результатах.

Правовой мониторинг как любая методологически обоснованная деятельность должен осуществляться с учетом определенных принципов. По вопросу о принципах мониторинговой деятельности в правовой науке предложены разные решения [5, с. 25—26; 6, с. 63—80].

Так, для правового мониторинга характерен ряд принципов, однако не все они могут считаться общими, системными. К общим принципам правового мониторинга можно, на наш взгляд, отнести принципы: конституционности (законности), системности и комплексности, объективности. Общие, системные принципы выражают характер и направленность действий субъектов правового мониторинга, что является важным для выявления необходимости изменения, дополнения, отмены или принятия нормативных правовых актов.

К специфическим принципам правового мониторинга можно отнести принципы: плановости и программно-целевого воздействия; гласности, доступности и обратной связи с населением; взаимосвязи правоустановления и правоприменения; обеспечения (кадрового, финансового, технического и др.) правового мониторинга.

Как показывает опыт зарубежных стран, в проведении правового мониторинга участвуют различные субъекты: нормотворческие органы (должностные лица), уполномоченные организации. Участниками мониторинга при этом понимаются органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, общественные и религиозные организации, координационные и совещательные органы при органах государственной власти, а также граждане.

Распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 12 апреля 2012 года № 674-р образован при министерстве Экспертный совет по мониторингу правоприменения [7], который обеспечивает участие и взаимодействие граждан, общественных и иных коммерческих организаций, научных и образовательных организаций, иных организаций, органов исполнительной власти с министерством в процессе проведения мониторинга правоприменения.

Полагаем, что к проведению правового мониторинга должны привлекаться научные и образовательные учреждения, а также общественные советы или иные общественные органы, созданные при государ-

ственных органах. В Республике Беларусь Директивой Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 года № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» (п. 9.4) предусмотрено создание при республиканских органах государственного управления (организациях) общественно-консультативных и экспертных советов с участием представителей субъектов предпринимательской деятельности, их объединений (союзов, ассоциаций) в целях обсуждения проектов актов законодательства в сфере предпринимательской деятельности [8]. В частности, целесообразно возложить обязанности по проведению мониторинга на общественно-консультативные и экспертные советы, созданные при республиканских органах государственного управления. Поэтому необходимо расширить практику создания общественно-консультативных и экспертных советов, научно-методических, координационных и иных совещательных органов при государственных органах (республиканских органах государственного управления).

Наиболее объемным и содержательным в методике проведения правового мониторинга может быть раздел «Организация проведения правового мониторинга». Необходимо в указанном разделе закрепить стадии проведения правового мониторинга.

В современной юридической литературе (Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный) выделяются следующие стадии мониторинга нормативных правовых актов: 1) подготовительная, 2) основная, 3) заключительная [9, с. 29—30].

Стадия оценки эффективности действия нормативных правовых актов является одним из ключевых этапов проведения правового мониторинга, которой предшествует определение методологической основы проведения мониторинга, распределение обязанностей между его субъектами, определение направлений исследования и способов достижения поставленной цели, сбор первичной и вторичной информации об объекте исследования, правовая экспертиза нормативных правовых актов.

Ключевым вопросом методологии изучения эффективности законодательства является вопрос о содержании понятия эффективность правовых норм (эффективность нормативного правового акта). Необходимо в методике закрепить понятие «эффективность нормативного правового акта». Как правило, под эффективностью понимается степень достижения нормативным правовым актом поставленной цели. Иногда в научной литературе под эффективностью нормативного правового акта понимается соотношение между фактическим результатом его действия и внеправовыми (социальными) целями, для достижения которых он был принят.

Заключение. В отечественном законодательстве отсутствует системный подход к порядку проведения правового мониторинга. Для построения эффективно действующей системы правового мониторинга необходимо решение ряда вопросов: планирование, координация, методическое обеспечение. В частности, предлагается разработать методику, в которой следует в целом предусмотреть организационно-правовые вопросы проведения правового мониторинга в Республике Беларусь.

Список источников

1. *Фадеева, А. С.* Аналитическая функция правового мониторинга : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. С. Фадеева ; Рос. ун-т кооперации. — М., 2011. — 26 с.
2. О проекте Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [Электронный ресурс] : постановление Палаты представителей Национального собрания Респ. Беларусь от 28 июня 2016 г. № 799-П/IX // Национальный Интернет-портал Республики Беларусь, 01.07.2016, 4/8666.
3. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации, 19 авг. 2011 г., № 694 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2016.
4. Об утверждении Правил проведения правового мониторинга [Электронный ресурс] : постановление Правительства Респ. Казахстан, 29 авг. 2016 г., № 486 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». — Режим доступа: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=88624. — Дата доступа: 12.12.2016.
5. *Тихомиров, Ю. А.* Правовой мониторинг : науч.-практ. пособие / Ю. А. Тихомиров, Д. Б. Горохов ; под ред. Ю. А. Тихомирова. — М. : Юриспруденция, 2009. — 416 с.
6. *Арзамасов, Ю. Г.* Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. — М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2009. — 160 с.
7. Об Экспертном совете при Министерстве юстиции Российской Федерации по мониторингу правоприменения в Российской Федерации [Электронный ресурс] : распоряжение М-ва юстиции Рос. Федерации, 12 апр. 2012 г., № 674-р // Портал о состоянии законодательства Российской Федерации и правоприменения. — Режим доступа: <http://minjust.ru/ru/node/2177>. — Дата доступа: 12.12.2016.
8. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Директива Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 4 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., № 3, 1/12259.
9. *Арзамасов, Ю. Г.* Концепция мониторинга нормативных правовых актов / Ю. Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. — М. : Юрлинформ, 2011. — 201 с.