

УДК 342.9

А.А. АКМАЛОВА, проф., д.юрид.н., зав. отделением «Факультет государственного управления и права» Международного института государственной службы и управления
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
г. Москва, пр. Вернадского, 84
Электронный адрес: polisjus@yandex.ru

Д.В. КАПИЦЫНА, ст. преподаватель кафедры правоповедения
ФГБОУ ВПО «Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова», г. Магнитогорск, пр. Ленина, 38
Электронный адрес: kapisynad@mail.ru

МОНИТОРИНГ КАК ВИД ПРАВОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Правовой контроль в системе понятий

Применение понятия «правовой контроль» предполагает выявление его места в системе государственного и муниципального управления, изучение сходства и различия объема и содержания понятий «контроль», «надзор», «мониторинг», «оценивание правового регулирования», «экспертиза» и др. [5]. Задачи статьи – рассмотреть виды правового контроля, объекты, субъекты, функции контроля, в том числе на примере мониторинга формализованного правотворчества (нормотворчества).

Внутренний (служебный) и публичный правовой контроль – неотъемлемый элемент государственного и муниципального управления. Служебный контроль носит административный характер. Публичный контроль может быть как государственным (конституционно-правовым, административно-правовым, финансово-правовым, эколого-правовым), так и общественным. Специалисты говорят также о международно-правовом контроле, затрагивающем государственное управление [17; 21, с. 3]. Разновидностями государственного публичного контроля может выступать парламентский, судебный, прокурорский, президентский, правительственный, ведомственный контроль.

Контроль нередко рассматривается как одна из правовых форм осуществления функций государства [14, с. 34], так как нормативная формализация контрольных действий всегда сопровождает управление и нормотворчество, что приводит к разработке и принятию административных регламентов. Идут

Авторы определяют понятие «правовой контроль» и его виды в системе понятий (надзор, оценивание правового регулирования, мониторинг, экспертиза), рассматривают правовой мониторинг как вид правового контроля, в том числе на примере мониторинга муниципальных правовых актов и федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Ключевые слова: правовой контроль; правовой мониторинг; законодательство; нормотворчество; нормативные правовые акты; федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов

научные споры о роли государственного контроля в регулировании экономики и других сфер общества. В конце XX в. доминировали теории дерегулирования, ратующие за кардинальное ослабление государственного контроля. Но в начале XXI в., особенно после кризисов экономики в развитых странах, а также успехов государственного регулирования в КНР, Малайзии, Южной Кореи, странах Скандинавии, сторонники государственного контроля получили определенную поддержку; реанимировалась концепция «умного регулирования» («smart regulation»), что отразилось, например, в политике Европейского союза [17].

Применяемое в государственном управлении и юриспруденции понятие «надзор» тесно соотносится с понятием «контроль» (распространено понятие «контрольно-надзорная функция»). По мнению известного административиста Д.Н. Бахраха, различаются собственно правовой контроль, в ходе которого проверяется законность и целесообразность деятельности, и надзор как «суженный контроль», ограничивающийся только проверкой законности [4, с. 156, 608].

Различение правового контроля и надзора можно провести и по характеру отношений между управляющими и управляемыми. Если правовой контроль может быть и «снизу», и «сверху», государственным и общественным, то надзор предполагает специальные полномочия органов государственной власти по отношению к учреждениям, включенным, а чаще не включенным в служебную иерархию. Слово «надзор» – составная часть названия контрольных органов исполнительной власти – Россельхознадзор, Рособрнадзор, Ростехнадзор и др. Надзор функционирует как совокупность административно-правовых процедур по проверке законности различной деятельности, более регламентированная разновидность контроля, предполагающая наложение санкций и (или) передачу результатов проверки в прокуратуру и судебные органы.

В России органом, осуществляющим общий надзор, является прокуратура. Правовой надзор осуществляют также субъекты государственного управления, как правило, федерального уровня, в том числе с помощью территориальных органов. А правовой контроль сопровождает и федеральный, и региональный, и муниципальный уровни управления, а также проводится со стороны общественно-государственных учреждений (общественных палат) и общественных объединений.

Как эти виды общей родовой деятельности соотносятся с мониторингом? У них есть общие существенные признаки (процедуры наблюдения, информирования, анализа). Есть и различия. Контроль и надзор, по сравнению с мониторингом, в большей степени являются управляющими и правоохранительными воздействиями. Надзор предполагает, как правило, официальные проверки деятельности органа государственной власти или негосударственной организации, а также определенные административно-правовые санкции. А существенным признаком правового мониторинга является его роль в поддержании потока информации [8, с. 41] и систематизации законодательства [1, с. 97].

Таким образом, можно сказать, что правовой мониторинг соотносится и с контролем, и с надзором, выступает как вид контрольной деятельности,

т.е. частотная (периодическая или постоянная) ее разновидность, дополняющая контроль как функцию управления. Это особое состояние (вид) контроля, когда объектом специального систематического наблюдения (отслеживания) и анализа становятся динамика и качество деятельности субъектов, ее нормативное регулирование.

В некоторых ситуациях, когда мониторинг в значительной степени институционализирован (формализован), служит для реализации особых задач, у «узких» специалистов возникает соблазн считать его самостоятельным видом. Действует, например, Росфинмониторинг (Федеральная служба по финансовому мониторингу). Он является надзорным органом, постоянно отслеживающим финансовые потоки на основании правового и нормативно-методического регулирования¹. В данном случае название специального органа государственной власти подчеркивает специфику такого вида финансового надзора, что в определенной степени подтверждает возможный статус мониторинга как относительно самостоятельного вида контрольной деятельности.

Правда, возникает логическое противоречие, которое желательно устранить. В литературе приводятся определения правового мониторинга как метода контроля [15], а также как «новой юридической технологии» [6, с. 74]. Может ли мониторинг быть и видом, и методом, и технологией контроля? В условиях развития информационных технологий содержание контроля, его виды изменяются; может возникнуть доминанта какого-то вида, например мониторинга, что заметно в расширении сферы его применения. Это позволяет говорить о последнем как относительно самостоятельном виде контроля. Тем не менее не отменяется возможность применения мониторинга как одного из методов правового контроля (надзора), а также как его технологии.

Чтобы устранить логическое противоречие, следует утвердить за понятием «правовой контроль» родовые признаки, а «надзор» и «мониторинг» считать видовыми понятиями. Правовой контроль, как расширяющаяся система и целостный процесс, проявляется и в таком традиционном виде, как надзор, и в более новом виде как мониторинг. Последний применяет такие инструменты, как досье закона (законопроекта), эксперимент, экспертные оценки, публичные консультации, единые информационные сети, демонстрацию результатов.

При этом сохраняются возможности использования мониторинга как метода, формы, инструмента правового контроля (надзора) наряду с другими формами и методами (проверкой законности деятельности, выдачей предписаний, оценкой эффективности правового регулирования, правовой экспертизой, наложением санкций и др.). Что касается понятия «оценивание правового регулирования», то проводилась разработка разных сходных вариантов («оценка регулирующего воздействия», «качество оценки регулирующего воздействия») как смежной проблемы для юриспруденции, экономики, госу-

¹ Служба занимается противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, создана на основе Комитета по финансовому мониторингу (учрежден указом Президента РФ от 1 ноября 2001 г. № 1263) в соответствии с указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О структуре и системе федеральных органов исполнительной власти». Служба сохранена по указу Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

правления. В последние годы в России эта проблема затрагивалась в процессе разработки и обновления «Стратегии–2020». Оценивание правового регулирования тесно связано с экспертизами и мониторингом [9]. В одних проектах оценивание процессуально интегрирует в себе правовой контроль, мониторинг и экспертизы. В других – правовой контроль и мониторинг могут использовать оценивание правового регулирования как инструмент или форму, а также включать процедуры оценивания (публичные консультации, независимые экспертизы) в свой процесс.

Правовой мониторинг: объекты, направления, функции

При рассмотрении понятия «правовой мониторинг» трудности возникают в связи с определением его объектов. В 2000-х годах активно продвигалась идея «мониторинга правового пространства». Идея и термин «правовое пространство» появляются, например, в указе Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации». К такому широкому по объему понятию относимо отслеживание прохождения законопроектов в представительных органах государственной власти, нормотворчество и правоприменение органов исполнительной власти, интерпретационные процессы с участием судов, органов юстиции, счетных палат, юридического сообщества в целом, а также общественных палат. Сюда можно отнести и анализ правосознания общества, восприятия гражданами Конституции, законов, нормотворчества общественных организаций [11].

Кроме того, в объем такого широкого понятия включается также анализ неформальных («теневых») полей, размывающих правовые отношения, что обусловлено дефектами официальных правовых норм и отношениями в теневых структурах [3]. «Теневые» поля должны становиться объектом мониторинга правового пространства. Пример Росфинмониторинга в этом плане показателен. В этом направлении есть еще серьезное продвижение – введение антикоррупционного контроля и мониторинга в формализованном правотворчестве, государственном и муниципальном управлении. Приняты и применяются, хотя не без трудностей, федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273 «О противодействии коррупции», от 17 июля 2009 г. № 172 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», соответствующие законы субъектов РФ [12; 20].

Объем понятия «мониторинг правового пространства» чрезвычайно широк по включаемым в его объем объектам, а отсюда его абстрактность и некорректность [1, с. 9]. Это скорее социологическое понятие, нежели юридическое или управленческое. Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ провели ряд исследований и научных конференций ученых и практиков. Это позволило оптимизировать объем понятия «правовой мониторинг», соотнести его с более удобным для юридических явлений термином «мониторинг законодательства и правоприменения» [18].

Тем не менее трудности в определении объектов правового мониторинга сохраняются, поскольку сами понятия «законодательство» и «законодатель-

ный процесс» определяются недостаточно строго. Следует согласиться с аргументацией А.А. Югова и К.А. Игишева [22] о необходимости уточнения содержания и рамок законодательного процесса, а также соотношения законопроектной и собственно законодательной деятельности. Кроме того, серьезные проблемы при прохождении законопроектов создает парламентский лоббизм.

Неоднозначно и толкование понятия «законодательство»: по происхождению оно означает скорее процессуальное состояние («законо-дательство» как нормотворчество), а не материальное состояние права; тем не менее применяется и для обозначения массива законов и подзаконных актов, сгруппированного в соответствии с официальным классификатором в отраслевых разделах (подразделах). Из-за неоднозначности терминологии мониторинг может превращаться в неправильно структурированный набор процессуальных действий. На наш взгляд, корректнее было бы говорить о мониторинге формализованного правотворчества (нормотворчества), поскольку нормотворчество включает в себя разработку проектов, принятие, изменение, систематизацию нормативных правовых актов, отмену их действия.

Мониторинг правоприменения – это также объемное направление, помогающее выявлять дефекты нормативных правовых актов, оценивать правовое регулирование, рельефнее выявлять различные противоречия и конфликт интересов. Определенный позитивный сдвиг относительно трактовки и систематизации нормативного и методического обеспечения мониторинга правоприменения произошел после указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657, обозначившего структуру и содержание мониторинга как комплексной и плановой деятельности по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов различного уровня. Отметим также постановление Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694, утвердившее Методику осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. На Минюст России была возложена обязанность проводить мониторинг правоприменения. Большое значение в целом имела административная реформа, упорядочение институтов государственной регистрации, лицензирования, стандартизации, регистров, реестров.

Сравнение объема и содержания всех этих понятий приводит к выводу, что можно говорить о правовом мониторинге в широком и узком смысле. В широком смысле понятие «правовой мониторинг» равнозначно понятию «мониторинг правотворчества и правоприменения». Это отражено в таком развернутом определении: «Правовой мониторинг – регулярная комплексная аналитико-оценочная деятельность, включающая наблюдение, анализ, обобщение, оценку информации о качестве принимаемых и действующих нормативно-правовых актов, практике их применения, разработке предложений об устранении выявленных недостатков нормотворчества и правоприменения, прогнозирование направлений развития правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений» [6, с. 75].

На наш взгляд, правовой мониторинг в широком смысле – вид правового контроля, сочетающего информационное (демонстрационное), аналитическое,

интерпретационное, экспертное, прогнозное, систематизационное сопровождение правотворчества и правоприменения, предполагающего периодическое (постоянное) отслеживание динамики и статики правовых отношений и норм, взаимодействие формализованного правотворчества и правоприменения. Если же говорить о целевой направленности, то правовой мониторинг предполагает наблюдение, анализ, оценку формализованного правотворчества и правоприменительных актов в соответствии с прописанными в регламентах требованиями для того, чтобы, совершенствуя нормы и их применение, повысить качество государственного и муниципального управления.

Понятие «правовой мониторинг» можно рассмотреть и в узком смысле как вид контроля над нормотворчеством. Несмотря на тесную связь формализованного правотворчества и правоприменения, целесообразно выделить отдельно мониторинг правотворчества. Это собственно процесс наблюдения, отслеживания динамики (в рамках компетенции должностного лица, органа власти) формализованного правотворчества (нормотворчества), сочетаемый с анализом принимаемых нормативных правовых актов.

Формализованное правотворчество и правоприменение как виды деятельности являются зависимыми друг от друга переменными величинами. Для характеристики их зависимости интересны, в частности, разработки когнитивных моделей реформирования государственного управления на основе факторного анализа, экспертных оценок. Фактор «качество нормативно-правовой базы» рассматривается как крупный агрегат, развивающий сам себя и очень сильно влияющий, например, на фактор «качество исполнения внутриведомственных служебных обязанностей» [16, с. 61]. Правотворчество и правоприменение зависят и от других переменных, включая сам мониторинг. Как считает председатель Государственной Думы С. Нарышкин, в работе над будущими законами и возможными поправками «парламенту был бы полезен свой комплексный мониторинг последствий принятия законов, включая данные соцопросов, экономические показатели и тому подобное» [13, с. 14].

В зависимости от включаемых объектов в правовом мониторинге (в широком смысле) выделяются два основных направления: 1) мониторинг законодательства (нормотворчества), включая анализ коррупциогенности принимаемых норм и выявление признаков конфликта интересов, активности лоббистов в формализованном правотворчестве; 2) мониторинг правоприменения, включая оценивание правового регулирования и последствий принятия закона.

К функциям правового мониторинга мы относим: 1) наблюдение (отслеживание) и анализ нормотворчества и правоприменения как процесса нормального или отклоняющегося относительно определенных стандартов; 2) инновация – выявление и распространение позитивного опыта, в том числе с использованием экспериментов, выработка рекомендаций для нормотворчества, правоприменения и управления; 3) оптимизация – поиск моделей оценивания правового регулирования, снижающих административные барьеры, учитывающих интересы разных субъектов в контексте национальных интересов; 4) прогнозирование развития правовых явлений и управления; 5) информирование – демонстрация процесса нормотворчества и правоприменения с определенной степенью открытости для законо-

дателей, правоприменителей, контрольных органов, граждан; 6) систематизация – упорядочение связей между нормами права, прямой и обратной связей субъектов нормотворчества и правоприменения в целях обеспечения единства правового пространства; 7) критериализация – выработка и корректировка критериев, необходимых для разработки стандартов и регламентов, оценивания правового регулирования.

Мониторинг формализованного правотворчества

Мониторинг правотворчества (нормотворчества) включает в себя оценивание нормативных правовых актов на основе процедур, утвержденных компетентными органами, на предмет соответствия принципам и ценностям права, Конституции и законодательству, что в значительной степени совпадает с понятием «нормоконтроль». Но помимо уже принятых законов (норм) «мониторятся» также законопроекты, документы, сопровождающие законодательство, характеризующие перемены в законодательстве, происходящие благодаря принятию и внедрению поправок правовых норм. Исследователи с полным основанием относят к объектам мониторинга нормотворчества также концепции законов и экспертные заключения [1, с. 37, 82].

Важен вопрос о государственных и муниципальных субъектах мониторинга нормотворчества, уполномоченных контролировать («мониторить») правотворчество. Помимо законодательных органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований, сюда следует отнести Администрацию Президента РФ, федеральные органы исполнительной власти (Правительство РФ, министерства, службы, надзоры, федеральные агентства, территориальные органы государственной власти, особенно Минюст России и его учреждения), органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации. Серьезную работу проводят создаваемые законодательными и исполнительными органами специальные институты и центры². В перечень субъектов, в деятельности которых присутствует правовой мониторинг, попадают также органы прокуратуры, суды, особенно Высший Арбитражный Суд РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ [19]. Недостаточно разработаны вопросы об участии граждан и их объединений в правовом мониторинге, о влиянии на это участие общественно-государственных и общественно-муниципальных учреждений (общественных палат, торгово-промышленных палат).

Правовой мониторинг в узком смысле слова отслеживает достаточность и качество правового регулирования, что влияет, в свою очередь, на качество государственного и муниципального управления. Он нацелен на создание условий эффективного механизма правотворчества [7], т.е. на совершенствование порядка (процедур) разработки и принятия нормативных правовых актов, выработку критериев качества механизма правотворчества, обеспече-

² Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации, отдел мониторинга законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; региональные институты и центры, например Иркутское областное государственное научно-исследовательское казенное учреждение «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского».

ние систематической экспертной деятельности. Это затрагивает вопросы как теории законодательства, так и юридической техники.

На пути к институционализации мониторинга нормотворчества постоянно дорабатывались такие документы, как Регламент Государственной Думы, Регламент Совета Федерации, регламенты законодательных органов субъектов РФ. Постановлениями Правительства РФ были утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (13 августа 1997 г. № 1009), Основные требования к концепции и разработке проектов федеральных законов (2 августа 2001 г. № 576), Регламент Правительства РФ (1 июня 2004 г. № 260). Отметим также приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Положения о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия» (31 августа 2010 г. № 398).

Сыграл определенную роль упоминаемый выше указ Президента РФ от 10 августа 2000 г., способствовавший обеспечению верховенства норм Конституции РФ и федеральных законов, систематизации законодательства, устранению коллизий правовых норм. В соответствии с требованиями указа был создан Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ (федеральный банк), ведением которого занялся Минюст России. Территориальные органы юстиции участвуют в ведении федерального регистра, проводят юридические экспертизы всех нормативных правовых актов субъектов РФ, что способствовало устранению их противоречий федеральному законодательству.

Немалое значение имело принятие административных регламентов. Они в основном регулируют правоприменение, но сам процесс регламентирования коррелирован с процессом формализованного правотворчества. Разработка регламентов требовала стандартизации и мониторинга на всех уровнях государственного и муниципального управления. На это было направлено постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (с изм. от 29 ноября 2007 г., 4 мая 2008 г., 2 октября 2009 г., 16 мая 2011 г.). Постановлениями Правительства РФ были утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (от 16 мая 2011 г. № 373), Правила проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг (от 16 мая 2011 г. № 373).

Улучшилась систематизация процедур и регламентирующих документов на законодательном уровне с принятием федеральных законов «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (от 27 июля 2010 г. № 210) и «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (от 17 июля 2009 г. № 172), а также постановления Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (от 26 февраля 2010 г. № 96). На уровне субъектов РФ и муниципальных образований были приняты свои акты, регулирующие формализованное правотвор-

чество, в том числе проведение антикоррупционной экспертизы³. Обобщался опыт правового мониторинга в субъектах и федеральных округах [18; 20].

Наиболее объемный объект мониторинга нормотворчества – массив норм, порождаемый формализованным правотворчеством в муниципальных образованиях. В России на 1 января 2012 г., по данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата), было 23 118 муниципальных образования; в каждом из них в конкретных условиях принимаются нормативные правовые акты.

Предпосылки такого мониторинга создаются нормами ст. 6, 7, 14-16, 26, 35-36, 43, 43.1, 44-48 73, 74, 77 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закрепляются следующие полномочия органов государственной власти субъектов РФ: правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности муниципальных органов и должностных лиц по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий последних – по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми муниципальные органы наделены законами субъекта РФ. Все это, так или иначе, не может обходиться без мониторинга муниципального нормотворчества.

Мониторинг муниципального правотворчества

Постепенно формируется система мониторинга муниципальных норм на уровне субъектов РФ. Муниципальные органы принимают свои нормативные правовые акты, регулирующие мониторинг местного нормотворчества. Правда, на данном этапе эти акты нередко выглядят как типовые; в них воспроизводятся в основном нормы из федеральных и субъектововых актов; порой они повторяют друг друга. Но это еще раз подтверждает необходимость мониторинга муниципального нормотворчества.

Муниципалитеты пытаются создавать свои информационные инструменты мониторинга, публикуя на сайтах принимаемые акты, сопровождая их кратким изложением содержания. Порой в небольших поселениях этим правовой мониторинг и ограничивается. Трудности, испытываемые муниципалитетами в разработке административных регламентов и актов, регулирующих правовой мониторинг, отмечало, в частности, Минэкономразвития [12, с. 38-39].

³ См., напр.: закон Липецкой области от 5 декабря 2008 г. «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области»; закон Воронежской области от 24 января 2011 г. «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области»; постановление Курской областной Думы «О мониторинге Законодательства Курской области» от 07 апреля 2011 г.; Положение о мониторинге муниципальных правовых актов г. Барнаула, утв. постановлением Администрации г. Барнаула от 04 апреля 2011 г.; Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов, утв. постановлением Совета депутатов муниципального образования г. Шлиссельбург от 12 октября 2011 г.

Такое состояние еще нельзя назвать правовым мониторингом, тем не менее, открывая на данном этапе доступ к текстам нормативных правовых актов, эти мероприятия способствуют информированию населения, помогают повышать правовую культуру, готовить переход к настоящему правовому мониторингу. В то же время немало примеров довольно подробных, качественных муниципальных актов, регулирующих правовой мониторинг, в том числе вкупе с антикоррупционной экспертизой⁴.

Активную роль в создании системы правового мониторинга играет Минэкономразвития России. Минрегион России и Минюст России способствовали учреждению и формированию Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. Во исполнение Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 260 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов» было принято постановление Правительства РФ от 10 сентября 2008 г. № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных правовых актов» и издан приказ Минюста России от 19 декабря 2008 г. № 298 «Об утверждении методики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов».

Данный регистр – это открытый и общедоступный федеральный информационный банк данных, содержащий муниципальные нормативные правовые акты и информацию о них. Такая деятельность обеспечивается усилиями государственной и муниципальной власти на трех уровнях. Общие принципы и методика ведения регистра определяются на федеральном уровне. Законы субъектов РФ устанавливают порядок организации и ведения региональных регистров. Исполнительным органом государственной власти, ответственным за ведение федерального регистра, стал Минюст РФ, а органы исполнительной власти субъектов РФ обеспечивают представление в Минюст России регистров муниципальных актов и их ежемесячную актуализацию. Муниципальные органы оформляют для регистрации свои нормативные правовые акты.

Регистр помогает осуществлять мониторинг муниципального нормотворчества, поскольку предполагает проверку их законности, соответствия действующему федеральному законодательству, нормативным правовым актам органов государственной власти субъектов РФ. Уполномоченные органы субъектов РФ отвечают за ежемесячное представление в Минюст России регистров муниципальных нормативных правовых актов. В свою очередь, Минюст России обеспечивает: а) сбор регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов РФ; б) ввод информации в регистр; в) гарантированное хранение информации в регистре; г) ведение классификаторов, словарей и справочников регистра; д) ведение информационного портала регистра; е) предоставление гражданам и организациям сведений регистра;

⁴ Например, Положение о порядке проведения мониторинга муниципальных правовых актов муниципального образования «город Новый Уренгой», утв. постановлением главы муниципального образования г. Новый Уренгой от 14 мая 2009 г.; Положение о мониторинге нормативных правовых актов органов местного самоуправления Верхнемамонского муниципального района, утв. решением Совета народных депутатов Верхнемамонского муниципального района Воронежской области от 9 ноября 2011 г.

ж) режим защиты этих сведений. Обнаружением дефектов муниципальных нормативных правовых актов занимаются уполномоченные органы субъектов РФ по ведению регистра.

Усилиями разных инстанций все же постепенно (хотя медленно и нелинейно, т.е. с возможными отступлениями) создаются условия для превращения правового мониторинга в систему, начиная от малых поселений, муниципальных районов, субъектов РФ и кончая федеральным уровнем [20]. Эта система взаимодействует с системой оценок эффективности деятельности муниципалитетов, введенной указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (в ред. указа Президента РФ от 13 мая 2010 г. № 579), а также, с финансовым, земельным контролем, контролем за осуществлением переданных государственных полномочий и надзором прокуратуры за законностью муниципальных нормативных правовых актов.

Субъектами мониторинга формализованного муниципального правотворчества, помимо подразделений Минюста России, законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, являются: а) конституционные (уставные) суды субъектов РФ, дающие официальное толкование и заключение о соответствии муниципальных нормативных правовых актов федеральному и «субъектовому» законодательству; б) территориальные федеральные государственные органы, осуществляющие общие и отдельные направления мониторинга муниципальных нормативных правовых актов в субъектах РФ (суды, прокуратура, антимонопольные службы, налоговые органы и т.д.); в) уполномоченные по правам человека РФ и субъектов РФ. Частично контроль и мониторинг осуществляет также главы и представительные органы муниципальных образований.

Предстоит еще серьезная работа на всех уровнях государственного и муниципального управления по созданию нормативной базы и организации правового контроля и мониторинга.

Выводы

Для решения задач правового мониторинга большое значение имеет разработка и принятие базового федерального закона «О законодательном процессе и нормативных правовых актах в Российской Федерации». Возможно, необходимо придать ему статус федерального конституционного закона, где четко прослеживалось бы соотношение понятий «закон», «законопроект», «планирование законопроектной деятельности», «иерархия нормативных правовых актов». С принятием данного закона стали бы возможными разработка и принятие других законов: «О публичном правовом контроле», «О правовом мониторинге», «Об экспертизе законодательства», «О парламентском лоббизме», где определялись бы другие понятия («виды правового контроля», «субъекты правового контроля», «надзор», «правовой мониторинг», «ответственность в области правового контроля», «конфликт интересов в законодательной деятельности», «парламентский лоббизм», «правовая экспертиза», «оценивание правового регулирования»), утверждался бы единый нормативный механизм

мониторинга, а также его возможные вариации.

Это инициировало бы принятие необходимых правовых актов в субъектах РФ, а также муниципальных актов, способствующих совершенствованию правового контроля в целом, мониторинга в его широком и узком понимании, планирования нормотворчества и оценивания правового регулирования. В результате формировались бы условия для повышения качества нормативных правовых актов и их мониторинга на разных уровнях. Это было бы полезно и для вариаций мониторинга в муниципальных образованиях с выраженной местной географической, демографической, этнической, культурной и производственной спецификой (лесных, прибрежных морских, горных, курортных, историко-культурных, наукоградах, моногородах, ЗАТО и др.). Без этого не обеспечить единство правового пространства, повышение правовой культуры государственных и муниципальных служащих, правосознания и правовой идентичности граждан.

Анализ содержания разных видов контрольной деятельности, в том числе правового мониторинга, на уровне государственного и муниципального управления, помогает прояснить некоторые зависимости между понятиями, нормами, а также взаимодействие институтов, элементов механизма правового контроля и мониторинга:

– «правовой контроль» – родовое понятие; по отношению к нему «надзор» и «мониторинг», «правовая экспертиза», «оценивание правового регулирования» – соподчиненные видовые понятия; мониторинг по отношению к надзору может выступать как вспомогательный, так и самостоятельный вид контрольной деятельности;

– требуется нормативно-правовая систематизация понятий «правовой контроль», «надзор», «правовой мониторинг», соотнесение в законах понятия «мониторинг» с «правовой экспертизой», «оцениванием правового регулирования», «экспериментом», «прогнозом», «регистрацией нормативных правовых актов»;

– на практике правовой мониторинг сопряжен с другими видами, формами, механизмами контрольной деятельности, в том числе административным контролем (надзором), экспертизой проектов нормативных правовых актов, оцениванием правового регулирования, оценкой самих экспертиз; мониторинг должен включать отслеживание исполнения требований контролирующих органов (устранение выявленных дефектов), результатов судебных оспариваний правовых актов [10; 11].

– правовой мониторинг взаимодействует с ведением федеральных регистров «субъектовых» и муниципальных нормативных правовых актов; требуется принятие норм, отражающих связь ведения регистра и мониторинга нормотворчества в базовом Федеральном законе «О законодательном процессе и нормативных правовых актах в Российской Федерации» или же в специальном законе «О федеральном регистре нормативных правовых актов»;

– необходим специальный учет в федеральном регистре муниципальных актов, оформляемых как результаты решений, принимаемых путем прямого волеизъявления граждан, правотворческих инициатив граждан, а также мотивированных решений органов местного самоуправления, принятых при рас-

смотреии правотворческих инициатив по выдвигению проектов муниципальных нормативных правовых актов;

– целесообразно закрепить в базовом федеральном законе, законах субъектов РФ, регламентах палат Федерального Собрания РФ, законодательных собраний субъектов РФ, а также представительных органов местного самоуправления, нормы, регулирующие мониторинг лоббистской деятельности, конфликта интересов; соответственно такой задаче предстоит создавать с помощью программ «электронных субъектов РФ» («электронных муниципалитетов») стандартные условия открытости процесса нормотворчества, правоприменения, информационной доступности нормативных правовых актов, их экспертиз; закрепить в названных актах обязанность опубликования результатов мониторинга и экспертиз в доступных специалистам и населению СМИ;

– изучение и заимствование опыта комплексного контроля за правовым регулированием в ФРГ, где действует утвержденный федеральным законом Национальный совет по нормативному контролю (Nationaler Normenkontrollrat) [23], помогло бы сформировать Совет по мониторингу (оцениванию правового регулирования) при Президенте РФ, обеспечивающий сочетание верховного руководства с координацией органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественности, независимых экспертов, граждан в вопросах ведения мониторингов и федеральных регистров для повышения качества нормотворчества, гарантированной доступности (открытости) результатов мониторингов.

Список литературы

1. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов. М.: Юрлитинформ, 2011. 202 с.
2. Бабичев И.В., Кодина Е.А. Некоторые дефекты и пробелы в муниципальном праве // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2008. С. 596-610.
3. Баранов В.М. Теневое право. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. акад. МВД, 2000. 165 с.
4. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России. М.: Норма, 2001. 640 с.
5. Вольманн Х. Оценивание реформ государственного управления: «Третья волна» // Социс. 2010. № 10. С. 93-99.
6. Глазкова М.Е., Нанба С.Б. Оценка эффективности действия нормативно-правовых актов: современные подходы // Журн. рос. права. 2011. № 9. С. 73-80.
7. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институционализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7. С. 38-58.
8. Гулягин А.Ю. Актуальные вопросы компетенции органов юстиции. М.: Юрист, 2009. 200 с.
9. Ефремов А.А. Оценка регулирующего воздействия в системе институтов повышения эффективности нормотворчества [Электронный ресурс] // XIII Апрельская междунар. науч. конф. НИУ ВШЭ. Сессия Т-12 «Оценка

регулирующего воздействия». Москва, 5 апр. 2012 г. URL: http://ipamm-hse.ru/institute/institute_structure/cregulatory.php (дата обращения: 04.06.2012).

10. *Кашо В.С.* Ответственность в системе местного самоуправления. Красноярск: [Б.и.], 2005. 123 с.

11. *Мониторинг* законодательства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества: информ.-аналит. отчет / координаторы: Г.Э. Бурбулис, М.С. Савин. М., 2005. 21 с.

12. *Муниципальный* контроль в Российской Федерации (аналит. докл.). М.: Минэкономразвития России, 2011. 69 с.

13. «*Парламент* открыт для общества»: интервью С. Нарышкина // *Огонек*. 2012. № 28. С. 14-15.

14. *Пожарский Д.В.* Функции государства и государственный контроль в их системе (теоретико-правовой аспект). М.: Аккад. права и управления, 2005. 131 с.

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

16. *Федулов Ю.Г., Юсов А.В.* Когнитивная модель реформы государственной службы Российской Федерации // *Моделирование в соц.-полит. сфере*. 2008. № 1. С. 60-64.

17. *Цыганков Д.Б.* Советы по оптимизации регулирования как элемент «умного регулирования»: международная практика. Экспертная группа № 4 по обновлению «Стратегии–2020» [Электронный ресурс] // НИУ ВШЭ. Москва, 21 марта 2012 г. URL: <http://gia-center.hse.ru/> (дата обращения: 04.06. 2012).

18. *Чеснокова М.Д.* Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: опыт субъектов Российской Федерации // *Журн. рос. права*. 2010. № 8. С. 89-95.

19. *Черепанова Е.В.* Вопросы правового мониторинга в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ // *Журн. рос. права*. 2010. № 8. С. 76-83.

20. *Черепанова Е.В.* Осуществление правового мониторинга в субъектах Российской Федерации // *Журн. рос. права*. 2012. № 2. С. 65-75.

21. *Чуркина Л.М.* Контроль как мера обеспечения постановлений Европейского суда по правам человека: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. 24 с.

22. *Югов А.А., Игишев К.А.* Некоторые аспекты правового обоснования понятия «законопроектный процесс» // *Конституц. и муницип. право*. 2007. № 3. С. 8-12.

23. *Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn. Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrat.* September 2011 [Электронный ресурс]. URL: normenkontrollrat.bund.de (дата обращения: 08.06.2012).