



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
кандидат юридических наук
А.В. Павлушкин

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Москва
ИНФРА-М
2017

УДК 340
ББК 67.022.14
С89

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

И.И. Кучеров — доктор юридических наук, профессор, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;

А.В. Кашанин — кандидат юридических наук, заместитель директора Института правовых исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»;

С.Б. Наиба — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Судебная практика в механизме правового мониторинга : науч.-практич. пособие / М.Е. Глазкова, А.В. Павлушкин, В.В. Севальнев [и др.] ; отв. ред. А.В. Павлушкин. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2017. — 168 с. — www.dx.doi.org/10.12737/25284.

ISBN 978-5-16-012886-3 (print)

ISBN 978-5-16-105526-7 (online)

В пособии рассматривается роль судебной практики в реализации механизма правового мониторинга на федеральном, региональном и местном уровнях. Обосновано значение судебной практики как неотъемлемого элемента правового мониторинга, поскольку именно судебные органы, постоянно находясь на рубеже порой противоречащих друг другу интересов, обладают наиболее полной информацией о качестве законодательства.

Раскрываются теоретические и нормативные основы правового мониторинга, его организация и влияние на развитие процессуального законодательства и правовой системы. Особое внимание уделяется антикоррупционному мониторингу.

Работа направлена на решение вопросов внедрения правового мониторинга в деятельность органов публичной власти, бизнес-структур, общественных организаций и иных институтов гражданского общества в целях подготовки взвешенных предложений по оптимизации российского законодательства.

Для депутатов, сотрудников государственных и муниципальных органов, представителей институтов гражданского общества, научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов.

УДК 340
ББК 67.022.14

ISBN 978-5-16-012886-3 (print)
ISBN 978-5-16-105526-7 (online)

© Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, 2017

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

JUDICIAL PRACTICE IN THE MECHANISM OF LEGAL MONITORING

Research and Practice Manual

Editor-in-Chief
Candidate of Legal Sciences
A.V. Pavlushkin

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

Moscow
INFRA-M

*Approved by the Public Law Panel of the Scientific Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

I.I. Kucherov — Doctor of Legal Sciences, Professor, Deputy Director, the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;

A.V. Kashanin — Candidate of Legal Sciences, Deputy Director, Institute of Legal Sciences of the National Research University Higher School of Economics;

S.B. Nanba — Candidate of Legal Sciences, Senior Research Assistant, Department of Constitutional Law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

Judicial Practice in the Mechanism of Legal Monitoring : research and practice manual / M.E. Glazkova, A.V. Pavlushkin, V.V. Sevalnev [etc.] ; editor-in-chief A.V. Pavlushkin. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 168 p. — www.dx.doi.org/10.12737/25284.

ISBN 978-5-16-012886-3 (print)

ISBN 978-5-16-105526-7 (online)

The manual considers the role of judicial practice in the implementation of legal monitoring mechanism at the federal, regional and local levels. The authors substantiate the significance of judicial practice as an integral element of legal monitoring, as it is judicial agencies, which possess the most full-length information about the quality of legislation, as they are constantly at the interface between conflicting interests.

The authors reveal theoretical and legal framework of legal monitoring, its organization and impact on the development of procedural legislation and legal system. They pay special attention to anti-corruption monitoring.

The manual is aimed at the solution of issues of legal monitoring implementation into the activities of public authorities, business structures, non-government organizations and other institutes of civil society for the purposes of drafting cautious proposals on the Russian legislation optimization.

Aimed at deputies, employees of state and municipal authorities, representatives of institutes of civil society, scientific workers, professors, post-graduates and students of law institutes and faculties.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Глазкова М.Е. — старший научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса ИЖиСП, кандидат юридических наук;

Павлушкин А.В. — заместитель заведующего отделом правового анализа и прогнозирования ИЖиСП, кандидат юридических наук;

Севальнев В.В. — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат юридических наук;

Спектор Е.И. — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат юридических наук;

Черепанова Е.В. — старший научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЖиСП, кандидат юридических наук.

COLLECTIVE OF AUTHORS

Glazkova M.E. — Senior Research Assistant, Department of of Civil Law and Process ILCL, Candidate of Legal Sciences;

Pavlushkin A.V. — Deputy Head of Department of Legal Analysis and Forecast ILCL, Candidate of Legal Sciences;

Sevalnev V.V. — Senior Research Assistant, Department of Anti-Corruption Metodology ILCL, Candidate of Legal Sciences;

Spektor E.I. — Leading Research Assistant, Department of Anti-Corruption Metodology ILCL, Candidate of Legal Sciences;

Cherepanova E.V. — Senior Research Assistant, Department of Anti-Corruption Metodology ILCL, Candidate of Legal Sciences.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	12
Глава I	
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ В ПРОЦЕССЕ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА	14
§ 1. Судебная практика как неотъемлемый элемент правового мониторинга.....	14
§ 2. Статус органов судебной власти в механизме мониторинга правоприменения в Российской Федерации	23
§ 3. Использование судебной практики в процессе проведения правового мониторинга	30
§ 4. Особенности мониторинга процессуального законодательства	41
§ 5. Реализация результатов правового мониторинга в российской правовой системе.....	46
Глава II	
ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ СУДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК УСЛОВИЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА	56
Глава III	
СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	69
§ 1. Роль правового мониторинга в системе противодействия коррупции	69
§ 2. Судебная практика по вопросам нарушения запретов и ограничений, неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.....	80
§ 3. Анализ статистических данных Судебного департамента Верховного Суда Российской Федерации и других правоохранительных органов о преступлениях коррупционной направленности.....	102
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	111

Содержание

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА..... 114

ПРИЛОЖЕНИЕ А

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО МОНИТОРИНГУ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ127

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

РАБОЧАЯ УЧЕБНАЯ ПРОГРАММА ДИСЦИПЛИНЫ
«МОНИТОРИНГ В ПРАВОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ»138

CONTENTS

INTRODUCTION	12
Chapter I	
THEORETICAL AND ORGANIZATIONAL-LEGAL FRAMEWORK OF USING JUDICIARY PRACTICE IN LEGAL MONITORING PROCESS	14
§ 1. Judicial practice as an integral element of legal monitoring	14
§ 2. Status of judicial authorities in the mechanism of law enforcement monitoring in the Russian Federation	23
§ 3. Use of judicial practice in the process of legal monitoring	30
§ 4. Particularities of procedural legislation monitoring	41
§ 5. The implementation of legal monitoring results in the Russian legal framework	46
Chapter II	
TRANSPARENCY OF COURTS IN THE RUSSIAN FEDERATION	56
Chapter III	
JUDICIAL PRACTICE IN THE ANTI-CORRUPTION SPHERE	69
§ 1. The role of legal monitoring in the anti-corruption system	69
§ 2. Judicial practice on the issues of violation of bans and restrictions, failure to execute obligations, established for anti-corruption purposes	80
§ 3. Analysis of statistical data from Department of Law of the Supreme Court of the Russian Federation and other law-enforcement authorities on corruption-related crimes	102
CONCLUSION	111

Contents

SUGGESTED READING 114

APPENDICES A127

APPENDICES B.....138

ВВЕДЕНИЕ

Правовой мониторинг представляет собой комплексный институт по наблюдению, анализу и оценке качества правовых актов, эффективности их практической реализации, обеспечивающий «обратную связь» (от общества к законодателю) и необходимую цикличность правового развития. Без этого рвется «правовая цепь» и сохраняется фрагментарность и иллюзорность правового регулирования¹.

Осуществление указанной деятельности позволяет: оценить эффективность функционирования всей правовой системы, результаты нормотворческой деятельности органов государственной власти, а также деятельность органов местного самоуправления; обеспечить контроль за исполнением законов и иных правовых актов; проанализировать и оценить соответствие практики реализации законов и иных правовых актов планируемому результату правового регулирования; своевременно подготавливать предложения по совершенствованию российского законодательства, а также деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления и др.

При этом очевидно, что только комплексный, всесторонний и глубокий анализ норм права в совокупности со складывающейся правоприменительной практикой может быть положен в основу разработки действительно эффективных предложений по оптимизации российского законодательства. В связи с этим следует признать роль судебной практики в механизме правового мониторинга как одну из важнейших, ведь именно судебные органы, находясь ежедневно на рубеже порой противоречащих друг другу интересов, обладают наиболее полной информацией о качестве законодательства.

Одной из основных целей осуществления мониторинга правоприменения в соответствующих федеральных нормативных правовых актах названо выполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Особо следует подчеркнуть, что правовой мониторинг встраивается в систему противодействия коррупции, включая антикоррупционную экспертизу. В юридической литературе справедливо подчер-

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 6.

живается, что федеральные органы исполнительной власти обеспечивают выявление и устранение коррупциогенных факторов из разрабатываемых ими нормативных правовых актов, а также из действующих нормативных правовых актов при мониторинге их правоприменения¹. В Указе Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014—2015 годы» определены актуальные темы для научных исследований, одной из которых является формирование в целях противодействия коррупции системы запретов, ограничений и обязанностей, в том числе в отношении коммерческих организаций. Таким образом, закрепление в законодательстве запретов и ограничений является своего рода специальным административно-правовым средством противодействия коррупции.

Принятие Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» дает качественно новый импульс дальнейшим научным и практическим разработкам в сфере мониторинга. В данном научно-практическом пособии ставятся наиболее актуальные вопросы внедрения механизма правового мониторинга в повседневную деятельность органов публичной власти, бизнес-структур, общественных организаций и иных институтов гражданского общества.

¹ См.: Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5—13.

Глава I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ В ПРОЦЕССЕ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

§ 1. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

Для правильной квалификации роли судебной практики в системе элементов правового мониторинга в первую очередь необходимо определиться с содержанием используемого термина¹.

Разнообразная деятельность, осуществляемая органами публичной власти или институтами гражданского общества и предполагающая либо наблюдение за происходящими в обществе процессами (их публичное освещение), либо изучение правовых норм, данных СМИ, статистики или официальных документов (программных, отчетных и др.), либо оценку эффективности государственного управления, реализации публичных полномочий (по перечню установленных показателей), все чаще именуется мониторингом².

¹ См.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., М.Е. Глазкова. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25–39; Горохов Д.Б. Правовой мониторинг: концепция, направления институализации, состояние законодательства и перспективы // Законодательство и экономика. 2009. № 7. С. 38–58.

² См., например: Васильева В. В России будет проведен независимый мониторинг судебных процессов. URL: <http://www.hro.org/node/11846>; Вербин Д.С. Мониторинг прокуратурой законодательства и правоприменительной практики в сфере уголовного судопроизводства // Законность. 2012. № 7. С. 22–26; Кабанов П.А. Правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 347–354; Аминов Д.И., Полищук Д.А. Несколько слов о роли мониторинга в современной уголовной политике // Российский следователь. 2013. № 12. С. 27–29; Туранин В.Ю. Возможности и перспективы осуществления мониторинга российского законодательства с помощью интернет-ресурсов // Российская юстиция. 2014. № 2. С. 2–4.

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

**СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА
В МЕХАНИЗМЕ
ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА**

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
А.В. Павлушкин

Подписано в печать 29.03.2017.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 10,5. Уч.-изд. л. 8,9.
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 658966-884410-290317

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1.
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29.
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации