



INSTITUTE OF LEGISLATION AND COMPARATIVE LAW UNDER
THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

LEGAL MONITORING MECHANISM

SCIENTIFIC AND PRACTICAL MANUAL

Editor-in-Chief
A.V. Pavlushkin

MOSCOW
2012

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ

Ответственный редактор
А.В. Павлушкин

МОСКВА
2012

УДК 340
ББК 67.0
М55

*Одобрено на секции публичного права Ученого Совета Института
законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве
Российской Федерации*

Механизм правового мониторинга: научно-практическое пособие /
М55 [Д. Б. Горохов, А. А. Каширкина, А. Н. Морозов и др.; отв. ред. А. В. Павлуш-
кин]. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ, 2012. – 160 с.

ISBN 978-5-98209-122-2

В пособии анализируются актуальные вопросы реализации механизма правового мониторинга на федеральном, региональном и местном уровнях.

Рассматриваются теоретические и нормативные основы, организация, социологическое обеспечение правового мониторинга, влияние его результатов на нормотворчество и правоприменение. Изучена роль антикоррупционного мониторинга и оценки регулирующего воздействия в механизме правового мониторинга. Пособие содержит рекомендации по осуществлению правового мониторинга в сфере культуры.

Издание предназначено депутатам, практическим работникам государственных и муниципальных органов, представителям институтов гражданского общества, научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам юридических факультетов.

The manual discusses topical issues of implementation of legal monitoring mechanism at the federal, regional and local levels.

Reveals the theoretical basis of the legal and regulatory monitoring, the organization of the legal and sociological monitoring software, examines the impact of monitoring on the outcome of legal rule-making and enforcement. The role of anti-corruption monitoring and evaluation of regulatory impact in the mechanism of legal monitoring. The manual provides guidance on the implementation of the legal monitoring of cultural.

The publication is addressed to the deputies, practitioners of state and municipal officials, representatives of civil society, researchers, educators, graduate and law students.

УДК 340
ББК 67.0

ISBN 978-5-98209-122-2

© Институт законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации, 2012

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Д.Б. Горохов – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 1 главы 7;

А.А. Каширкина – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – глава 3 (совместно с А.Н. Морозовым);

А.Н. Морозов – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – глава 3 (совместно с А.А. Каширкиной);

С.Б. Нанба – канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – глава 6 (совместно с А.В. Павлушкиным);

А.В. Павлушкин – канд. юрид. наук, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – введение; глава 1; глава 5; глава 6 (совместно с С.Б. Нанба);

Е.В. Черепанова – канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – глава 2; § 2 главы 7;

М.Д. Чеснокова – старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – глава 4.

Ответственный редактор – **А.В. Павлушкин**

GROUP OF AUTHORS

D.B. Gorohov – Ph.D., leading research fellow of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation – *p. 1 ch. 7*;

A.A. Kashirkina – Ph.D., leading research fellow of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation – *ch. 3 (in collaboration)*;

A.N. Morozov – Ph.D., leading research fellow of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation – *ch. 3 (in collaboration)*;

S.B. Nanba – Ph.D., senior research fellow of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation – *ch. 6 (in collaboration)*;

A.V. Pavlushkin – Ph.D., head of the department of legal monitoring of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation – *introduction, ch. 1, 5, 6 (in collaboration)*;

E.V. Cherepanova – Ph.D., senior research fellow of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation – *ch. 2, p. 2 ch. 7*;

M.D. Chesnokova – senior research fellow of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation – *ch. 4*.

Editor-in-Chief – **A.V. Pavlushkin**

ВВЕДЕНИЕ

Одной из современных юридических технологий является правовой мониторинг, под которым понимается комплексный структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки нормативного правового акта на всех этапах его создания и применения¹. Как отмечается российскими учеными, эффективность права является одним из ключевых средств обеспечения инновационной экономики и модернизации. Речь идет об отказе от традиционно общего представления об актах как таковых и о формировании такого механизма правового регулирования, в котором бы сочетались оценки регулирующего воздействия при подготовке правовых актов, анализ корреляции между разными средствами правового воздействия и различными элементами экономической системы, действие института правового мониторинга, разработка прогнозных оценок меняющихся правовых циклов².

Особо следует подчеркнуть, что правовой мониторинг встраивается в систему противодействия коррупции, включая антикоррупционную экспертизу. В юридической литературе справедливо подчеркивается, 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 правоприменения³. В силу его важности данный вопрос требует проведения углубленных исследований в рамках специальных работ, в связи с чем в данном пособии отражены лишь его отдельные аспекты.

В ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» была проведена весьма активная работа по созданию единой системы мониторинга правоприменения. При этом в пришедшем на смену Национальном плане про-

¹ См. подробнее: Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М.: ИД «Юриспруденция», 2009.

² См.: Хабриева Т. Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12.

³ См.: Хабриева Т. Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.

тиводействия коррупции на 2012–2013 годы также значительное внимание уделяется как необходимости осуществления мониторинга по различным аспектам противодействия коррупции, так и проведению собственно мониторинга правоприменения.

Долгое время вопросы правового мониторинга разрабатывались в основном учеными-правоведами. При этом Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации всегда был на переднем крае научных исследований в области как аналитического изучения и оценки действия законов, так и разработки и внедрения механизмов правового мониторинга. Сотрудники Института принимали активное участие в подготовке ежегодных докладов Совета Федерации Федерального Собрания «О состоянии законодательства в Российской Федерации». В стенах Института были проведены многие новаторские исследования в сфере правового мониторинга. Научные публикации были посвящены как собственно правовому мониторингу¹, так и вопросам его использования в различных сферах², включая антикоррупционную деятельность³. Активно проводятся сравнительные исследования опыта субъектов Российской Федерации, иностранных государств и межгосударственных объединений по организации правового мониторинга⁴. В настоящее время готовятся и издаются не только теоретические работы по правовому мониторингу, но и разрабатываются и внедряются методики его проведения⁵, включая формирование модели отраслевого правового мониторинга⁶. В литературе отмечается, что методические рекомендации по анализу такого нового

¹ См.: Тихомиров Ю.А. Вводить мониторинг права // Право и экономика. 2004. № 3; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5.

² См.: Ноздрачев А.Ф., Чернобель Г.Т., Чеснокова М.Д., Болдырев В.Б. Мониторинг реализации Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Законодательство и экономика. 2007. № 7.

³ См.: Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.

⁴ См.: Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация мониторинга законодательства: опыт зарубежных стран // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2006. Вып. 4; Тихомиров Ю.А., Горохов Д.Б. Административная реформа в Орловской области: исследование правовых проблем // Журнал российского права. 2007. № 4.

⁵ См., например: Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6.

⁶ См.: Черепанова Е.В. Формирование модели отраслевого правового мониторинга // Журнал российского права. 2011. № 3; Нанба С.Б. Организация правового мониторинга в сфере ведения Минкультуры России // Журнал российского права. 2011. № 4.

для России инструмента, как оценка регулирующего воздействия также можно рассматривать в качестве составной части института правового мониторинга¹. Участие России в новых интеграционных международных структурах требует особого внимания к вопросам осуществления правового мониторинга актов таких объединений. Следует отметить, что в 2011 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с Институтом законодательства Республики Казахстан и Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь было проведено специальное исследование «Мониторинг международно-правовых актов межгосударственных объединений».

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 этой связи 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.: Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право. М., 2012. С. 50.