

УДК 346.22:321.01

## КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ МОНИТОРИНГА В ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

© 2015 г. А. А. Невеселов

*Южно-Российский государственный политехнический университет  
(Новочеркасский политехнический институт)*

*В статье анализируется проблема контроля динамических состояний права с использованием понятия «правовой мониторинг». Доказывается необходимость осуществления правового мониторинга в законотворчестве, правоприменительной практике и его применения в праве в целом.*

*Ключевые слова: дефиниция; законотворчество; объект; субъект; предмет; право; правовой мониторинг; правоприменительный процесс.*

*Author analyzed the problem of controlling the dynamic conditions of the law, basing on the “legal monitoring” concept. The necessity of the legal monitoring for legislation, law enforcement and its general application in the legal field is also shown.*

*Key words: definition; lawmaking; object; subject; right; legal monitoring; enforcement process.*

Актуализация междисциплинарных исследований способствует сегодня проникновению категорий и понятий одной науки в авторские научные лаборатории представителей других наук. Так, в последние 10–15 лет мы наблюдаем рецепцию категории «мониторинг» из социологии в юридические науки. Многие ученые и практики-юристы применяют термины «мониторинг законодательства и правоприменительной практики», «мониторинг правового пространства». Используя эти понятия, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проводит конференции и семинары, те же термины употребляются в его ежегодном докладе «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Некоторые специалисты говорят о «мониторинге закона», применяют иные словосочетания, где ключевым словом является «мониторинг», в качестве дополнительных — «деятельность», «мероприятия» и т. п. Анализ содержания научных, практических работ, различных

конференций (семинаров) и их итоговых документов, включая ежегодные доклады, показывает, что объектом правового мониторинга выступают не только действующее законодательство и практика его применения, но и законопроектная и иная нормотворческая деятельность, осуществляемая всеми ветвями государственной власти. Тем самым, понятия «мониторинг законодательства», «мониторинг правоприменительной практики», «мониторинг закона», «мониторинг нормативных правовых актов», используемые отдельно, не охватывают либо стадию нормотворчества, либо область правоприменения [2, с. 19]. В юридической литературе предпринимались определенные попытки осмысления данных правовых понятий, исследователи стремились найти приемлемое их выражение, раскрывающее смысл обозначенных дефиниций и устанавливающее их значение.

В своем диссертационном исследовании И. В. Жужгов оперирует понятием «мониторинг правового пространства» и презюми-

рует его как систему теоретических и эмпирических методов исследования правового пространства, направленных на получение информации, необходимой для обеспечения его оптимального состояния [4, с. 11]. В иностранной литературе, например, сборнике «В защиту общественных интересов» мониторинг рассматривается как общее понятие, используемое в разных смыслах, обозначающее этапы сбора, проверки и анализа неправительственными организациями информации, касающейся различных вопросов в области общественных интересов, и включающее в себя два основных элемента — расследование и документирование [1, с. 73–120]. При анализе мониторинга прав человека польские исследователи М. Новицкий и З. Фиалова трактуют данное комплексное правовое явление как планомерное, систематическое, проводимое по определенной схеме изучение конкретного фрагмента социальной действительности [5, с. 13]. А вот руководитель государственно-правового управления Московской областной Думы, кандидат юридических наук Н. Н. Толмачева определяет «мониторинг закона» (понимая под ним мониторинг законодательства и правоприменительной практики) как метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния и практики применения закона и принимаемых во исполнение этого закона правовых актов, суть которого заключается в системном и постоянном сборе и анализе информации о состоянии наблюдаемого закона с целью использования мер государственного реагирования и принуждения для предотвращения и устранения нежелательных последствий его применения [7, с. 83–84]. Правовой мониторинг Ю. А. Тихомиров характеризует как «динамичный организационный и правовой институт информационно-оценочного характера, движущийся по всем стадиям функционирования управления, хозяйствования и т. п., проявляющийся на всех этапах возникновения и действия права» [6, с. 13].

В документах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации мониторинг законодательства и правоприменительной практики объясняется в нормотворческом плане как систематическая, ком-

плексная, в пределах своих конституционных полномочий, деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций по осуществлению сбора, анализа и обобщения информации о состоянии законодательства, практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и, главное, граждан.

Обобщив все вышеуказанные интерпретации, Д. Б. Горохов и М. Е. Глазкова, Е. И. Спектор определяют правовой мониторинг как систему информационных наблюдений, дающую возможность анализировать и оценивать: результаты законопроектной деятельности (правотворческий процесс); качество нормативных правовых актов, принятых тем или иным правотворческим органом в соответствии с предоставленной ему правотворческой компетенцией; эффективность их практического действия, реализации (правоприменительный процесс) [3, с. 30].

По мнению Д. Б. Горохова и М. Е. Глазковой, «в целях достижения единства терминологии целесообразно использовать именно понятие «правовой мониторинг», которое охватывает собой такие стадии юридической деятельности, как правотворческий процесс, оценка качества действующих нормативных правовых актов, правоприменительный процесс. Использование этого понятия, которое является наиболее универсальным, позволит не только единообразно толковать мониторинговую деятельность юристами (учеными и практиками), но и использовать единообразную терминологию в нормативных правовых актах» [2, с. 21].

Мы поддерживаем такой подход в интерпретации дефиниции «правовой мониторинг». Однако, на наш взгляд, необходимо все же проводить разграничение понятия «мониторинг права» и понятия «мониторинг законодательства», которое объективно обусловлено различием их объектов.

Мониторинг права — это система деятельности по наблюдению, оценке, разработке прогноза развития состояния системы прав человека.

Мониторинг законодательства — это система деятельности, связанной с анализом, оценкой, составлением прогноза и динамики развития материальных и процессуальных юридических норм.

Объектом мониторинга права является состояние системы прав человека, а, соответственно, его предметом может быть:

а) соблюдение каких-то конкретных прав на определенной территории (например, неприменение пыток, различные аспекты права на справедливый судебный процесс, право на неприкосновенность личной жизни, свобода слова и т. п.);

б) соблюдение прав представителей меньшинств (например, национальных, религиозных, этнических меньшинств, эмигрантов, гастарбайтеров, сексуальных меньшинств, бомжей, безработных, нищих, лиц физически или умственно отсталых, ВИЧ-инфицированных и т. п.);

в) соблюдение всех или каких-то определенных прав лиц, пребывающих в изоляционных заведениях закрытого и открытого типа (например, полицейские участки, следственные изоляторы, тюрьмы, вытрезвители (последние сохраняются в целом ряде стран — *А. Н.*), общие и психиатрические больницы, воинские части, детские дома, исправительные колонии, дома социальной помощи, общежития, суда дальнего плавания и прочие места, где в казарменных условиях люди пребывают добровольно или принудительно). В случае осуществления такого правового мониторинга следует помнить, что стоит исследовать права человека всех, пребывающих в вышеназванных заведениях, а не только права их «клиентов» (заключенных, пациентов, военнослужащих и призывников, детей и т. п.). Во-первых, часто права служащих подобного рода учреждений тоже серьезно нарушаются из-за плохих законов или не соблюдения законов органами надзора. Во-вторых, будет легче проводить исследования, если эти служащие заметят проявление заботы и о них лично. Это увеличит достоверность получаемой информации и повысит кредит доверия, что может помочь, например, когда будет нужен доступ к «укромным местам» данного учреждения;

г) соблюдение прав человека в контактах с лицами, представляющими государст-

венные учреждения (например, арест, обыск лица или квартиры, описание имущества государственным функционером, скажем, судебным приставом; принятие посетителей и оформление их дел в органах государственной власти и местного самоуправления, визиты в поликлинику, участие в судебных процессах, исполнение конфискации имущества судебным исполнителем и т. п.);

д) соблюдение прав человека во время связанного с конкретной ситуацией контакта с людьми, выполняющими предусмотренные законом «параполицейские» функции (например, частными детективами, телохранителями, охранниками в магазинах, клубах, ресторанах, контролерами билетов в средствах транспорта, службами охраны правительства, конвоирами при перевозках денег и т. п.);

е) соблюдение прав человека государственными учреждениями, располагающими властными полномочиями (например, полицией, пограничниками, таможенниками, лесной и водной охраной, налоговой полицией, казначейскими палатами, судебными попечителями, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления и т. п.). В отличие от случаев, приведенных нами в п. «г», здесь предметом исследования будет функционирование учреждения в целом, а не только правовой мониторинг отдельных процедур в контакте с гражданином-посетителем, желающим разрешить свою проблему в учреждении, или лицом, от которого представители государственного учреждения чего-то требуют;

ж) соблюдение прав человека государственными учреждениями, проводящими массовые кампании (например, выборы, эвакуацию населения, борьбу со стихийными бедствиями, отчуждение имущества для общественных нужд, таких, как строительство автомагистралей и др.);

з) соблюдение прав человека службами охраны общественного порядка, участвующими в ликвидации нарушающих право акций социального протеста, а также во время противодействия нарушениям правопорядка участниками массовых мероприятий, блокада автодорог, рельсовых путей, незаконный захват правительственных зданий и т. п.), а также во время противодействия нарушениям правопорядка участниками спортивно-мас-

совых и культурно-групповых мероприятий (футбольные матчи, рок-концерты и т. п.);

и) внедрение какого-либо закона, важно-го для прав человека (например, закон о психически больных, закон о защите персональных данных, закон об иностранцах, трудовой кодекс, уголовный кодекс и др.). Такой правовой мониторинг проводится спустя некоторое время после вступления нового закона в силу для того, чтобы описать его последствия с точки зрения защиты прав человека.

Разумеется, приведенный перечень не является исчерпывающим и может быть существенно дополнен в зависимости от динамики государственно-правовых отношений, характера общественных и социальных проблем, связанных с правами человека и т. д. [5, с. 36].

Объект правового мониторинга законодательства — юридическая норма как инструмент закрепления правовых состояний.

Его предметом выступают материальные юридические нормы, процессуальные юридические нормы, нормативная юридическая деятельность.

Субъекты мониторинга права и мониторинга законодательства разграничить не представляется возможным, поскольку данные субъекты могут совпадать.

Разграничение этих видов мониторинга происходит на уровне технологий, обусловленных спецификой их предмета. Так, к примеру, предмет мониторинга законодательства нецелесообразно наблюдать, его изучение лучше начинать с анализа. Кроме того, критерий оценки при мониторинге права — соответствие принципам права, международным ратифицированным договорам и международным нормам «мягкого действия», а критерий оценки при мониторинге законодательства — социальная значимость и оптимальность формально-юридических характеристик в системе внутригосударственного права. Характер корректирующих воздействий дифференцировать не стоит, так как он

в каждом конкретном случае обусловлен особенностями предмета мониторинга.

Таким образом, понятие «правовой мониторинг» постепенно и все более настойчиво вводится в научный оборот, позволяя осмыслить динамику права и определить юридические коллизии, возникающие между телеологическими установками, проистекающими из сущности права, единства национальной правовой системы, государственными задачами, формирующимися в ходе правовой реформы в Российской Федерации, и правоприменительной практикой, требующей своей концептуализации, которая может быть реализована с помощью правового мониторинга.

### Литература

1. В защиту общественных интересов. / Пер. с англ. — М.: Юрист, 2004. — 506 с.
2. Горохов Д. Б., Глазкова М. Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти. // Журнал российского права. — 2008. — №4. — С. 19–23.
3. Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е. Правовой мониторинг: концепция и организация. // Журнал российского права. — 2007. — №5. — С. 30–34.
4. Жужгов И. В. Мониторинг правового пространства Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. — Ставрополь, 2006. — 23 с.
5. Новицкий М., Фиалова З. Мониторинг прав человека. / Хельсинский фонд по правам человека. — Варшава, 2001. — 211 с.
6. Тихомиров Ю. А. Организация и проведение правового мониторинга. // Право и экономика. — 2006. — №10. — С. 13–15.
7. Толмачева Н. Н. О некоторых проблемах обеспечения эффективности законодательного регулирования экономических преобразований. // Журнал российского права. — 2006. — №10. — С. 78–84.



**Александр Александрович Невесёлов** — кандидат юридических наук, доцент кафедры публично-правовых дисциплин ЮРГТУ (НПИ) имени М. И. Платова.

**Aleksandr Aleksandrovich Neveselov** — Ph.D., Candidate of Law, docent at the South-Russian State Polytechnic University (NPI) of M. I. Platov name department of Public and Law Academic Disciplines.

346428, г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132  
132 Prosveshcheniya st., 346428, Novocherkassk, Rostov reg., Russia  
Тел.: +7 (908) 504-30-30; e-mail: spirit2008net@mail.ru

---

---