



МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Департамент законопроектной работы
и коммуникаций

СБОРНИК СТАТЕЙ

**по итогам научно–практической
конференции**

**«Мониторинг правоприменения
в субъектах Российской Федерации:
аспекты взаимодействия территориальных
органов Минюста России с органами
государственной власти субъектов
Российской Федерации»**

13 декабря 2023 года, г. Москва

УДК 34.07
ББК 67.401
С23

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Департамент законопроектной работы и коммуникаций

С23 Сборник статей по итогам научно-практической конференции «Мониторинг правоприменения в субъектах Российской Федерации: аспекты взаимодействия территориальных органов Минюста России с органами государственной власти субъектов Российской Федерации» : 13 декабря 2023 года, г. Москва — М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 2024. — 136 с.

УДК 34.07
ББК 67.401

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово Заместителя Министра Российской Федерации А.Д. Алханова.....	7
ПРОГРАММА научно–практической конференции «Мониторинг правоприменения в субъектах Российской Федерации: аспекты взаимодействия территориальных органов Минюста России с органами государственной власти субъектов Российской Федерации».....	9
<i>Белов Сергей Александрович</i> Регламентация проведения мониторинга правоприменения в субъектах Российской Федерации	14
<i>Гринь Олег Сергеевич</i> Мониторинг правоприменения как вид экспертно– аналитического исследования: особенности содержания и методики.....	29
<i>Ревазов Михаил Аркадьевич</i> Мониторинг применения региональных актов при проверке их соответствия федеральному законодательству	33
<i>Павлушкин Алексей Владимирович</i> Мониторинг правоприменения в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики	51
<i>Широкова Евгения Константиновна</i> Методология проведения мониторинга правоприменения: согласованность научных и государственных взглядов как эффективный инструмент контроля за правотворческой деятельностью органов государственной власти Воронежской области.....	60

Шевченко Ольга Александровна

О взаимодействии Управления Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области с органами ЗАГС по правоприменению семейного законодательства.....64

Курбатова Елена Николаевна

Актуализация федерального законодательства в сфере проведения мониторинга правоприменения.....68

Галич Григорий Евгеньевич

Технологические аспекты мониторинга правоприменения: функции, стимулы, риски74

Суворов Александр Владимирович

Практика взаимодействия Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Бурятия с органами публичной власти Республики Бурятия в сфере мониторинга правоприменения законодательства Республики Бурятия84

Карпочев Александр Вячеславович

Вопросы обобщения, анализа и оценки информации о практике применения нормативных правовых актов.....91

Курбанов Махач Ахмедович

Проблемы взаимодействия Управления Минюста России по Республике Дагестан с органами государственной власти Республики Дагестан и прокуратурой Республики Дагестан, возникающие при мониторинге правоприменения..... 100

Чигринский Николай Сергеевич

Межведомственное взаимодействие в рамках мониторинга регионального законодательства: опыт практического исследования..... 107

Кальянова Алина Сергеевна

Опыт проведения Управлением Минюста России
по Республике Карелия мониторинга правоприменения
в Республике Карелия..... 110

Винокурова Полина Андреевна

Практика осуществления мониторинга правоприменения
Управлением Минюста России по Магаданской области
и Чукотскому автономному округу: положительный
опыт организации работы, успешное решение задач
по совершенствованию законодательства Магаданской
области, предложения по повышению эффективности
деятельности в сфере осуществления мониторинга
правоприменения..... 115

Харбаз Ирина Алексеевна

Актуальные вопросы проведения мониторинга
правоприменения органами публичной власти
Саратовской области..... 124





*Уважаемые коллеги,
дорогие друзья!*

Позвольте мне от лица Министерства юстиции Российской Федерации и от себя лично поприветствовать всех участников и гостей научно-практической конференции «Мониторинг правоприменения в субъектах Российской Федерации: аспекты взаимодействия территориальных органов Минюста России с органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации возложено на Минюст России в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

В соответствии с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденным вышеназванным указом, Минюстом России ежегодно разрабатывается проект плана мониторинга правоприменения и готовятся предложения к плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

Мониторинг правоприменения представляет собой непрерывный процесс наблюдения и анализа, позволяет оценить какие из существующих правовых средств достигают поставленной цели, а какие – нет.

Выявление в ходе мониторинга пробелов, коллизий или недостаточной правовой регламентации отдельных вопросов направлено на совершенствование законодательства Российской Федерации, повышение его качества и эффективности применения.

Поскольку Минюст России осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через территориальные органы (пункты 13-15 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 13 января 2023 года N 10) и учитывая, что наряду с прямо перечисленными полномо-

чиями территориальные органы Минюста России вправе осуществлять иные полномочия, предусмотренные законодательством (пункт 97 Положения об Управлении Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации (Приказ Минюста России от 03 марта 2014 года N 26), пункт 108 Положения о Главном управлении Минюста России по субъекту (субъектам) Российской Федерации (Приказ Минюста России от 03 марта 2014 года N 25), осуществление мониторинга правоприменения также относится к полномочиям территориальных органов Минюста России и направлено на реализацию основных задач, возложенных на Минюст России, в целом.

Данная деятельность позволяет минимизировать сложности, возникающие на этапе правоприменения.

Тематика конференции является исключительно важной и значимой как с научной, так и с практической точки зрения. Она предполагает освещение ряда ключевых вопросов в сфере мониторинга правоприменения, позволит найти новые решения и определить дальнейшие направления деятельности.

Востребованность специалистов, способных на высоком уровне осуществлять мониторинг, крайне высока.

Убежден, что ваши идеи и предложения будут способствовать решению конституционно значимых задач, связанных с созданием правового государства, защитой прав и свобод человека, повышением эффективности деятельности государственных органов.

Желаю интересных дискуссий и успехов в предстоящих трудах!

**Заместитель министра юстиции
Российской Федерации**

А.Д. Алханов

МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Департамент законопроектной работы и коммуникаций

ПРОГРАММА
научно-практической конференции

**«Мониторинг правоприменения в субъектах
Российской Федерации: аспекты взаимодействия
территориальных органов Минюста России
с органами государственной власти субъектов
Российской Федерации»**

13 декабря 2023 года, г. Москва

(Минюст России, ул. Житная, д. 14, стр. 1, конференц-зал)

ПРОГРАММА КОНФЕРЕНЦИИ	
11:00 12:00	Регистрация участников конференции (фойе 1 этаж) Кофе-брейк (столовая 2 этаж)
Торжественное открытие конференции (конференц-зал)	
12:00 12:10	Приветственное слово Алханова Али Дадашевича , заместителя Министра юстиции Российской Федерации
Пленарное заседание	
12:10 12:35	Модератор конференции Белов Сергей Александрович , кандидат юридических наук, профессор кафедры конституционного права, декан юридического факультета СПбГУ «Правовые условия и методическая обеспеченность осуществления мониторинга правоприменения в субъектах Российской Федерации»
12:35 12:50	Гринь Олег Сергеевич , директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения МГЮА им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права «Мониторинг правоприменения как вид экспертно-аналитического исследования: особенности содержания и методики»
12:50 13:05	Ревазов Михаил Аркадьевич , администратор проектов Центра экспертиз СПбГУ «Мониторинг применения региональных актов при проверке соответствия федеральному законодательству»

<p>13:05 13:20</p>	<p>Павлушкин Алексей Владимирович, ведущий научный сотрудник Лаборатории правового мониторинга и социологии права ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», кандидат юридических наук</p> <p>«Мониторинг правоприменения в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики»</p>
<p>13:20 13:35</p>	<p>Широкова Евгения Константиновна, начальник отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Воронежской области, кандидат юридических наук</p> <p>«Методология проведения мониторинга правоприменения: согласованность научных и государственных взглядов как эффективный инструмент контроля за правотворческой деятельностью органов государственной власти Воронежской области»</p>
<p>13:35 13:45</p>	<p>Шевченко Ольга Александровна, начальник Управления Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области</p> <p>«О взаимодействии Управления Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области с органами ЗАГС по правоприменению семейного законодательства»</p>
<p>13:45 13:55</p>	<p>Курбатова Елена Николаевна, и.о. начальника Управления Минюста России по Сахалинской области</p> <p>«Актуализация федерального законодательства в сфере проведения мониторинга правоприменения»</p>
<p>13:55 14:05</p>	<p>Галич Григорий Евгеньевич, заместитель начальника Главного управления Минюста России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области</p> <p>«Технологические аспекты мониторинга правоприменения. Функции, стимулы, риски»</p>

14:05 14:15	<p>Суворов Александр Владимирович, заместитель начальника Управления Минюста России по Республике Бурятия</p> <p>«Практика взаимодействия Управления Минюста по Республике Бурятия с органами публичной власти Республики Бурятия в сфере мониторинга правоприменения законодательства Республики Бурятия»</p>
14:15 14:25	<p>Карпочев Александр Вячеславович, начальник отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Астраханской области</p> <p>«Вопросы обобщения, анализа и оценки информации о практике применения нормативных правовых актов»</p>
14:25 14:35	<p>Курбанов Махач Ахмедович, начальник отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Республике Дагестан</p> <p>«Проблемы взаимодействия Управления Минюста России по Республике Дагестан с органами государственной власти Республики Дагестан и прокуратурой Республики Дагестан, возникающие при мониторинге правоприменения»</p>
14:35 14:45	<p>Чигринский Николай Сергеевич, заместитель начальника отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Иркутской области</p> <p>«Межведомственное взаимодействие в рамках мониторинга регионального законодательства: опыт практического исследования»</p>

<p>14:45 14:55</p>	<p>Кальянова Алина Сергеевна, начальник отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Республике Карелия</p> <p>«Опыт проведения Управлением Минюста России по Республике Карелия мониторинга правоприменения в Республике Карелия»</p>
<p>14:55 15:05</p>	<p>Винокурова Полина Андреевна, начальник отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Магаданской области и Чукотскому автономному округу</p> <p>«Практика осуществления мониторинга правоприменения Управлением Минюста России по Магаданской области и Чукотскому автономному округу: положительный опыт организации работы, успешное решение задач по совершенствованию законодательства Магаданской области, предложения по повышению эффективности деятельности в сфере осуществления мониторинга правоприменения»</p>
<p>15:05 15:15</p>	<p>Харбаз Ирина Алексеевна, начальник отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Саратовской области</p> <p>«Актуальные вопросы проведения мониторинга правоприменения органами публичной власти Саратовской области»</p>
<p>15:15 16:00</p>	<p>Обсуждение с возможностью представить выступление (продолжительностью до 5 минут)</p>
<p>16:00</p>	<p>Заккрытие конференции</p>



Кандидат юридических наук,
профессор кафедры
конституционного права, декан
юридического факультета
Санкт-Петербургского
государственного университета

**БЕЛОВ
СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

Регламентация проведения мониторинга правоприменения в субъектах Российской Федерации

Мониторинг правоприменения это особая деятельность, в которой участвуют федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, различные организации и даже отдельные лица. Регламентация проведения мониторинга правоприменения не единообразна, федеральный закон о мониторинге правоприменения отсутствует, а имеющиеся федеральные акты, включая Указ Президента № 657¹, содержат достаточно общее регулирование, позволяющее на региональном уровне организовать мониторинг правоприменения с включением в него собственных особенностей. На 2023 год в системе СПС Консультант Плюс выявлено 1142 нормативных правовых акта законодательных и исполнительных региональных органов власти, направленных на регулирование проведения мониторинга правоприменения. Подобные акты обнаружены в 75 субъектах Российской Федерации. Сам «мониторинг правоприменения» упоминается 11238 раз в региональных нормативных актах. На законодательном уровне дея-

1 Указ Президента РФ от 20.05.2011 N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

тельность по мониторингу правоприменения была урегулирована лишь в 9 регионах Российской Федерации. Вся эта система, которая сегодня существует, нуждается и в анализе, и в совершенствовании. В частности, я бы хотел остановиться на нескольких ключевых моментах, которые складываются в практике разных регионов и видны из нормативного регулирования.

ЧТО ТАКОЕ МОНИТОРИНГ В ПОНИМАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЕЙ СУБЪЕКТОВ РФ

Определения мониторинга правоприменения в региональных нормативных актах в большинстве своём воспроизводят положения Указа Президента № 657. Например, указывается, что мониторинг представляет собой комплексную и плановую деятельность, осуществляемую органами государственной власти Ленинградской области в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о реализации нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области для обеспечения их изменения или признания утратившими силу (отмены), а также принятия (издания) новых нормативных правовых актов².

При наличии общего первоисточника для таких определений в разных законах формулировки содержат текстуально незначительные расхождения, которые, однако, имеют принципиальное значение. Выделим общие, совпадающие характеристики и отметим отличия, существующие в действующих сегодня региональных законах о мониторинге правоприменения.

Во-первых, мониторинг характеризуется как комплексная и плановая деятельность органов государственной власти соответствующего региона Российской Федерации. Только в Краснодарском крае такая характерная черта мониторинга не отмечена³.

Во-вторых, мониторинг подразумевает сбор, обобщение, анализ и оценку информации о реализации нормативных правовых

2 Областной закон Ленинградской области от 21.12.2010 N 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области».

3 Закон Краснодарского края от 07.11.2011 N 2354-КЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края».

актов. В этом аспекте выделился закон Орловской области⁴, в котором указано, что мониторинг подразумевает деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о *правотворческой деятельности* органов государственной власти Орловской области и реализации нормативных правовых актов. Здесь видно, что авторы закона в деятельность по мониторингу правоприменения включают и мониторинг законодательства, который имеет самостоятельный характер. В научном плане это сложный очень вопрос, потому что грань между нормотворчеством и правоприменением в некоторых случаях бывает очень тонкой. Например, нормативные акты органов местного самоуправления, изданные во исполнение каких-то вышестоящих региональных или федеральных актов – это еще нормотворчество или уже правоприменение? Отчасти и то, и другое. В этом отношении, наверное, концепция мониторинга правоприменения нуждается в каком-то уточнении.

К сожалению, мы видим, что в некоторых регионах такая вот общая концепция размывается, и в некоторых субъектах именно правотворческие акты тоже попадают в предмет мониторинга правоприменения, что, конечно, вызывает вопросы.

В-третьих, применение каких актов отслеживается? В большинстве случаев указано, что проводится мониторинг нормативных актов соответствующего региона, но существуют и значительные отступления от такой формулировки. Так, в законе Ленинградской области указано, что проводят мониторинг реализации «нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области». В данном случае расширяется круг актов, практику применения которых надлежит оценить, за счёт федеральных нормативных правовых актов. В Республике Хакасия предусмотрен анализ «практики применения действующих нормативных правовых актов в Республике Хакасия»⁵, то есть также не ограничиваются региональным законодательством. В Краснодарском крае проводится мониторинг нормативных правовых актов органов государ-

4 Закон Орловской области от 07.12.2012 N 1434-03 «О мониторинге правоприменения в Орловской области».

5 Закон Республики Хакасия от 09.06.2012 N 49-ЗРХ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Хакасия».

ственной власти Краснодарского края и организаций. Здесь расширение происходит за счёт актов организаций.

Исходя из сказанного можно сделать вывод, что региональные законодатели, пытаясь урегулировать проведение мониторинга правоприменения, стремятся последовательно развивать положения федеральных актов, однако, умышленно или нет, понимание содержания мониторинга правоприменения оказалось различно в регионах. Самые существенные отличия касаются того, применение каких актов необходимо отслеживать. Принципиально важно определить, региональные органы власти проводят мониторинг актов, принятых ими самими или также и федеральными органами власти. Недопустимо также смешивать или подменять понятие мониторинга правоприменения другими схожими понятиями, в первую очередь нельзя путать его с мониторингом законодательства.

Следует отметить, что в тех регионах, где не были приняты законодательные акты, регламентирующие проведение мониторинга правоприменения, в разрозненных нормативных актах отдельных органов власти общим положениям внимание не уделяется. Это касается и самого понятия мониторинга. В итоге, пытаясь регламентировать проведение мониторинга правоприменения, разные органы власти одного региона могут по-разному понимать содержание этой деятельности.

Тема конференции выбрана очень удачно и стоит поблагодарить организаторов за это. Сегодня параметры мониторинга правоприменения на федеральном уровне более или менее понятны и очевидны. В Указе Президента они сформулированы, и ежегодно конкретизируются планом, который утверждает Правительство.

В отношении же регионального мониторинга или мониторинга в субъектах федерации возникают определенные неясности. Например, должны ли региональные органы изучать применение федеральных нормативных актов или только региональных, возможно даже только тех, которые они сами принимают. В этом отношении даже грань между актами законодательными и актами органов исполнительной власти не всегда четко прочерчена как предмет мониторинга. Отчасти возникают сложности в отношении того, попадают ли в предмет мониторинга акты муниципальные.

Поскольку у нас три уровня публичной власти, мониторинг, наверное, должен в целом охватывать все три уровня нормативно-регулирующего и правоприменения. Вся страна, кроме федеральной территории Сириус, разделена между субъектами федерации и, наверное, активное вовлечение в мониторинг именно региональных управлений Минюста России и других региональных структур могло бы стать существенным подспорьем и повысить эффективность организации мониторинга в целом в Российской Федерации. Для этого нужно и более четко сформулировать пределы и предметы компетенции каждого из органов, которые в такой мониторинг вовлечены.

ВИДЫ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ, ЕГО ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

В региональном законодательстве виды мониторинга или не выделяются, или указывается на существование текущего и оперативного мониторинга правоприменения. Иные классификации редки, в качестве примера можно привести положения закона Республики Алтай⁶, в котором проводится классификация видов мониторинга правоприменения по цели его проведения. Так выделяют мониторинг правоприменения нормативных правовых актов для: 1. осуществления контроля за их соблюдением и исполнением; 2. выявления и устранения в них коррупциогенных факторов; 3. установления их соответствия федеральному законодательству. Большого значения выделение подобных классификаций не имеет.

Говоря о целях и задачах, стоит отметить, что они часто повторяют друг друга в актах различных субъектов Российской Федерации, но их «набор» нельзя назвать единым и стандартизированным. Наиболее распространено декларирование таких целей как выявление соответствия достигаемых при реализации нормативных правовых актов результатов тем, которые планировались при их принятии, устранение коррупциогенных факторов, пробелов и недостатков правового регулирования, противоречий между нормативными правовыми актами, совершенствование законодательного процесса и определение направлений законотворческой деятельности.

6 Закон Республики Алтай от 04.10.2012 N 49-РЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Алтай».

Если главной целью мониторинга ставить изменение нормативного регулирования, то это в принципе вообще меняет концептуальный подход к мониторингу правоприменения, потому что в докладах, которые мы читаем о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, это очень видно. Когда обязательно нужно предложить изменение нормативного регулирования, то сначала придумывают, что нужно изменить в действующем законодательстве или в нормативных актах, а потом под это подгоняется какое-то обоснование и фактическая основа.

Цель мониторинга – это изучение того, как закон в целом живет. Много случаев, когда хотели в законе написать одно, а в итоге работает все совершенно по-другому, и смысл мониторинга – это выявить.

СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ МОНИТОРИНГА

В нормативных актах, регулирующих мониторинг правоприменения в регионах, остается не до конца проясненным вопрос собственно о том, кто осуществляет мониторинг.

Описанию субъектов и объектов мониторинга обычно отводится отдельная статья в региональном законодательном акте. Они чаще всего рассматриваются в связке, и нередко за отдельными субъектами закрепляются особые объекты.

Под субъектами мониторинга понимаются те, на кого возлагается обязанность по проведению мониторинга. Под объектами – те акты, практику применения которых следует отследить и оценить. Кроме этого используются и другие термины. Синонимом субъекта мониторинга является термин «исполнители мониторинга», который используется, например, в законодательстве Калининградской области⁷. В Орловской области наряду с субъектами и объектами выделяют инициаторов и участников мониторинга. Общий классификационный критерий такого разделения остаётся неясен. Большие вопросы вызывает и одновременное выделение субъектов мониторинга и участников мониторинга. Так, субъектами названы Орловский областной Совет народных депутатов, Правительство Орловской области и органы исполнительной государственной

7 Закон Калининградской области от 10.06.2014 N 326 «О мониторинге правоприменения в Калининградской области».

власти специальной компетенции Орловской области. А участниками мониторинга – Орловский областной Совет народных депутатов, Правительство Орловской области, органы исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, государственные органы Орловской области, органы местного самоуправления Орловской области, организации и граждане, привлеченные субъектами мониторинга к участию в реализации мероприятий по проведению мониторинга.

Общепринятым и более логичным всё же является выделение лишь субъектов и объектов мониторинга. В числе субъектов традиционно выделяют органы государственной власти.

Можно ли считать мониторинг исключительно функцией и полномочиями органов исполнительной власти или это предмет деятельности, в том числе и законодательных органов? По моему убеждению, законодательные органы не обладают необходимым аппаратом и необходимыми ресурсами для осуществления мониторинга. Например, в Санкт-Петербурге Законодательное собрание заключило соглашение с Санкт-Петербургским университетом, и мы как экспертное учреждение собираем материал, анализируем его по определенному плану, согласованному и основанному на запросах Законодательного собрания. Формируем материалы, которые востребованы и которые считаются необходимыми для региональной законодательной власти. Сама законодательная власть может быть в каких-то регионах и обладает такими возможностями, но в целом мне кажется и концептуально с точки зрения того, как на федеральном уровне мониторинг организован, и с точки зрения самой сути этих полномочий по мониторингу, это все-таки скорее функции органов исполнительной власти и экспертных учреждений.

Возникает и вопрос участия в мониторинге территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Если мы говорим о Конституции РФ, то в статье 78 совершенно четко сформулировано, что есть федеральный орган исполнительной власти и есть территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Есть орган и есть его территориальные органы, соответственно компетенция может быть разной, но нельзя сразу уравнивать и объединять воедино то, что относится к самому

министерству и то, что относится к территориальным органам. Этот вопрос заслуживает более детальной регламентации.

Общее описание субъектов и объектов мониторинга свойственно лишь законодательным актам. В тех регионах Российской Федерации, где не были приняты соответствующие законы, выявить полный перечень субъектов и объектов мониторинга становится затруднительным. Каждый орган государственной власти принимает собственный нормативный правовой акт, регламентирующий проведение мониторинга правоприменения этим органом и его структурными подразделениями. Подобные акты свойственны и тем регионам, в которых соответствующий закон есть, но они отличаются смысловым единообразием и развитием законодательных положений. Подобная ситуация приводит к тому, что отдельные органы государственной власти сами решают в каком порядке они принимают участие в мониторинге правоприменения на уровне субъекта Российской Федерации.

Участие органов местного самоуправления (далее – ОМС) в мониторинге правоприменения регламентируется региональными актами достаточно редко. Нам удалось выявить такой случай в Орловской области, где ОМС названы в числе инициаторов проведения мониторинга правоприменения, а также в числе участников мониторинга правоприменения. Мы говорим сейчас о мониторинге, который осуществляют региональные органы, но в то же время наша тема сформулирована «в субъектах Российской Федерации». Мне кажется, сама по себе постановка вопроса подразумевает, что мониторинг может осуществляться и органами местного самоуправления, но им эту функцию нужно отдельно вменить, видимо, на уровне федерального законодательства.

В число предметов ведения муниципальных органов, видимо, должно более четко и определенно включаться проведение мониторинга правоприменения. По крайней мере, регулярно возникают споры, когда прокуроры предъявляют требования к органам местного самоуправления организовывать мониторинг хотя бы в той части, которая касается антикоррупционного мониторинга правовых актов, которые издают сами органы местного самоуправления.

Руководствуются при этом органы прокуратуры региональными и муниципальными нормативными актами, но в первую очередь

обращают внимание на п. 2 ст. 6 Федерального закона № 273 – ФЗ от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции», ст. 2, п. 3 ч. 1 и ч. 4 ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ от 17 июля 2009 года «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Неисполнение обязанности по проведению антикоррупционной экспертизы выявляется прокуратурой. При этом прокуратура может проверить не только отдельное муниципальное образование, а сразу несколько, после чего обратиться в суд по поводу бездействия каждого, в котором не соблюдаются указанные выше требования. К примеру, нами обнаружен целый ряд однотипных дел, рассмотренных судами Кемеровской области, где было установлено незаконное бездействие ОМС сразу 9 муниципальных образований.

При выявлении подобного бездействия суд может как просто обязать ОМС проводить мониторинг муниципальных правовых актов, так и конкретизировать эту обязанность, например так: «осуществлять проведение мониторинга правоприменения положений муниципальных правовых актов, связанных с повседневными потребностями граждан, с целью выявления противоречий, избыточного регулирования и сложных для восприятия положений, которые способствуют проявлениям коррупции и тормозят развитие правовой грамотности граждан»⁸.

При этом суды отмечают отдельно, что проведение антикоррупционной экспертизы является обязанностью, а не правом органов, принимающих нормативные правовые акты. Иными словами, суды придерживаются позиции, согласно которой проведение антикоррупционной экспертизы является обязательным. Сама антикоррупционная экспертиза актов проводится при их правовой экспертизе и при мониторинге их применения. То есть, мониторинг правоприменения – это часть антикоррупционной экспертизы.

В силу п. 4 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утверждённого Указом Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут осуществлять монито-

8 Решение Новоселицкого районного суда Ставропольского края от 19 апреля 2017 года по делу № а-180-17.

ринг по собственной инициативе. Это положение порождает предположения о том, что ОМС участвуют в мониторинге правоприменения на добровольных началах. Однако эти положения следует толковать так, что указанные субъекты могут добровольно проводить мониторинг правоприменения, за исключением тех случаев проведения мониторинга правоприменения обязательно.

При рассмотрении подобных дел в судах обычно также выясняется, что не принят муниципальный акт, регламентирующий проведение антикоррупционной экспертизы. Суды оценивают это как бездействие, противоречащее законодательству. В резолютивной части решения при этом указывается, что орган местного самоуправления обязан разработать и принять нормативный правовой акт, регламентирующий порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов исполнительного органа муниципального образования⁹. Учитывая, что сам суд указывает на необходимость проведения такой экспертизы в рамках мониторинга правоприменения, орган местного самоуправления должен будет отразить этот подход в том акте, который по решению суда он обязан разработать.

По сути дела, кроме антикоррупционного мониторинга, любой другой мониторинг правоприменения остается без такого четкого законодательного вменения органам местного самоуправления, и в этом отношении, наверное, тоже нуждается в каком-то нормативном обеспечении, в том числе и на региональном уровне.

Рассматривая вопрос субъектов мониторинга нельзя забывать про то, что мониторинг правоприменения не является той деятельностью, которая осуществляется только органами власти. Мониторинг правоприменения может осуществляться и иными субъектами. В большинстве выявленных нормативных актов не регламентируется участие в мониторинге правоприменения кого-то кроме органов власти. В качестве исключений можно назвать несколько случаев. В Ленинградской области органы государственной власти в соответствии с законом имеют право привлекать независимых экспертов, научные учреждения, высшие учебные заведения и

⁹ Решение Аннинского районного суда Воронежской области от 9 декабря 2011 года по делу № 2-641-2011; Решение Аннинского районного суда Воронежской области от 12 декабря 2011 года по делу № 2-636-2011.

иные организации для проведения мониторинга на основе договора и задания. В Орловской области в числе участников мониторинга названы организации и граждане, привлечённые субъектами мониторинга к участию в реализации мероприятий по проведению мониторинга. В Краснодарском крае указывается на возможность привлечения государственных учреждений Краснодарского края. В Республике Бурятия закреплено¹⁰ право субъектов мониторинга привлекать научные учреждения, иные организации и независимых экспертов для проведения мониторинга. В российском законодательстве отсутствует запрет на привлечение подобных субъектов к проведению мониторинга правоприменения на договорных условиях. Из этого следует, что и в тех случаях, когда специальное указание в региональном законодательстве отсутствует, субъекты мониторинга могут привлекать иных лиц для участия в мониторинговых исследованиях.

Отдельно стоит отметить, что в инициативном добровольном порядке мониторинг правоприменения вправе осуществлять любые субъекты без специальных договорённостей с органами власти. Но даже приведенные немногочисленные выдержки из региональных законов демонстрируют заинтересованность органов власти в сотрудничестве с иными субъектами, обладающими специальными навыками и возможностями для проведения мониторинговых исследований. Среди этих субъектов выделяются научные учреждения, высшие учебные заведения и эксперты. Проведение мониторинга правоприменения этими субъектами может быть востребованным по нескольким причинам: 1. Фактическое проведение мониторинга может осуществляться большим числом специалистов, чем при его проведении сотрудниками органа власти; 2. Специалисты могут обладать более высоким уровнем образования и большим опытом; 3. Привлечение таких субъектов оформляется договором, который содержит чёткие требования к результату работы, что обеспечивает заказчика работы требовать от исполнителя качественного выполнения работы по мониторингу правоприменения. Важным условием для успешной реализации схемы с привлечением таких субъектов является предоставление

10 Закон Республики Бурятия от 04.07.2014 N 560-V «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Республики Бурятия».

органом власти доступа для исполнителя к собственной правоприменительной практике.

К сожалению, нужно констатировать, что ни на федеральном уровне, ни в большинстве региональных нормативных актов вовлечение научных, образовательных и иных экспертных организаций в мониторинг правоприменения либо не регламентировано, либо не сформулировано более четко и определено, чем просто в качестве общей нормы о возможности привлечения разных организаций к осуществлению мониторинга правоприменения.

Конечно, мониторинг имеет смысл и эффективен тогда, когда он осуществляется не просто путем такого механического сбора правоприменительных решений, но и имеет существенную аналитическую составляющую, которая должна обеспечиваться экспертными учреждениями. Интеллектуальный аналитический вклад, который вносят именно вузы, экспертные учреждения, научные организации очень существенный, и это требует, наверное, в том числе и формального закрепления в действующем нормативном регулировании.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА И ОПЫТ СПБГУ

Результаты мониторинга правоприменения должны использоваться для устранения выявленных правоприменительных проблем, для совершенствования законодательства и для учёта в повседневной деятельности органов власти. Но способы обобщения и обработки полученных результатов мониторинга различаются в разных регионах Российской Федерации. Субъекты, проводившие мониторинг правоприменения, могут лишь проинформировать другие органы власти о полученных результатах, направив им аналитический отчёт. Может быть установлена обязанность направлять подобные отчёты в конкретный орган государственной власти для их последующей обработки – таким органом чаще всего выступает региональное Управление Минюста России или высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. При этом порядок обработки полученных результатов и порядок их использования подробной регламентации не имеют.

Методика проведения мониторинговых исследований является их неотъемлемой частью. Качественно разработанная методика проведения мониторинга правоприменения позволяет добиться достижения тех целей, которые ставятся перед субъектами, проводящими мониторинг. Но в проанализированных актах наличие методики проведения мониторинга правоприменения является скорее исключением. Распространена ссылка на Методику осуществления мониторинга, утверждённую Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 года N 694, которая носит общий характер. В связи с этим нам как экспертному учреждению пришлось самостоятельно выработать методические основы мониторинга.

Санкт-Петербургским университетом еще в 2010 году, до появления вышеназванного Указа Президента РФ, было заключено соглашение с Минюстом России об участии в мониторинге правоприменения. На основе методики, выработанной многолетней практикой мониторинга, у нас подготовлена дополнительная образовательная программа, для участия в которой к нам приезжают коллеги из разных регионов. Обычно программа реализуется в ноябре каждого года, в течение двух-трех дней. Речь идет о методиках мониторинга правоприменения с опорой на наш многолетний опыт.

Студенты и преподаватели Санкт-Петербургского университета ежегодно обобщают и анализируют в своих отчетах о мониторинге правоприменения десятки тысяч судебных решений. Ведем мы и определенное теоретическое осмысление, что выступает предметом мониторинга, каковы его цели и задачи. Концепция, которую мы сформулировали и отразили в методике мониторинга, предполагает в первую очередь анализ правоприменительной практики, то есть изучение того, как живет закон, как он толкуется, как он применяется, какие значения, какие смыслы вкладываются в нормативное положение в практике их применения. При этом Санкт-Петербургский университет не получает финансирования ни от каких государственных органов непосредственно на осуществление мониторинга правоприменения, однако мы видим для себя пользу – и для развития экспертной деятельности и для образования, поэтому вовлечение студентов магистрантов, аспирантов в мониторинг стало частью образовательного процесса. Это навык,

который нужен будущим юристам, а для экспертных задач – рабочие руки, которые помогают нам, по крайней мере, собирать эту практику. Но в этой работе мы вынуждены ограничиваться только опубликованной практикой, то есть только судебной. Административная практика не публикуется и для анализа нам недоступна.

Получается, что в органах исполнительной власти не хватает ресурсов, в том числе тех работников, которые могли бы обобщать и анализировать практику, а нам не получить доступа к материалам, которые не опубликованы. По крайней мере, мы пытались с разными органами исполнительной власти вести переговоры по этому поводу, но в лучшем случае нам где-то какие-то небольшие кусочки практики показывают, ссылаясь и на технические трудности и на необходимость защиты персональных данных. В этом отношении мне кажется, что была бы очень важной как раз просто организация сотрудничества между вузами и органами исполнительной власти.

В зависимости от того, как именно в конкретном субъекте Российской Федерации организовано осуществление мониторинга правоприменения, различаются качественные и количественные показатели, которые достигаются в итоге. Унификация проведения мониторинга в регионах позволила бы более эффективно разрабатывать механизмы, которые включали бы в себя проведение мониторинга правоприменительной практики в регионах Российской Федерации. Такая унификация также позволила бы использовать полученные результаты не только в том регионе, в котором мониторинг был проведён, это позволило бы на существенно более высоком качественном уровне проводить обобщение и анализ тех результатов, которые были получены при проведении мониторинга в отдельных регионах страны.

Предлагаю Министерству юстиции Российской Федерации рассмотреть возможность инициировать изменения в Постановлении Правительства Российской Федерации о методике мониторинга правоприменения, потому что методические основы мониторинга нуждаются в совершенствовании. Следует, наверное, сократить число критериев, по которым мониторинг осуществляется и разделить мониторинг федеральный и региональный. Необходимо разделить мониторинг и экспертизу, которую проводят разные органы юстиции.

Предлагаю также провести встречу с органами, осуществляющими мониторинг правоприменения, не в формате конференции, а формате методического семинара для обсуждения того, как именно можно организовывать мониторинг. Коллеги смогут поделиться и обсудить что в целом ожидается от мониторинга и как предполагается его осуществление.





Директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент

ГРИНЬ ОЛЕГ СЕРГЕЕВИЧ

Мониторинг правоприменения как вид экспертно-аналитического исследования: особенности содержания и методики

В современном обществе активное участие граждан в нормотворческом процессе играет важную роль в формировании законодательства, регулирующего жизнь общества. Российская Федерация не является исключением, исследование роли граждан в нормотворчестве становится все более актуальным.

Нормотворческий процесс, определяющий правовые основы функционирования государства, является важным аспектом демократического развития. В Российской Федерации участие граждан в этом процессе имеет свои особенности и степень влияния на формирование законодательства.

Идея более активного вовлечения институтов гражданского общества в участие в государственном управлении нашла нормативное выражение в одном из «майских» указов Президента России В.В. Путина (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»).

В связи с этим на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) как одного из ведущих юридических научно-образовательных центров

России была организована системная работа по экспертному сопровождению процесса совершенствования государственных институтов, а также оказанию гражданам содействия в выдвижении законодательных инициатив, создан Центр мониторинга законодательства и правоприменения. Основными задачами центра являются отбор и обобщение предложений по вопросам совершенствования законодательства, поступающих от граждан и организаций, проведение системного анализа законодательства, правоприменительной практики и важнейших законопроектов, а также экспертное правовое сопровождение законотворческой и правоприменительной деятельности.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» мониторинг правоприменения предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов.

В то же время мониторинг правоприменения представляет собой прикладное научное исследование, которое проводится на основании критериев и с использованием методик, установленных подзаконными нормативными правовыми актами, а также дополнительных критериев, разработанных научным сообществом. При этом такие критерии имеют как оценочный характер, так и количественный.

К основным критериям осуществления мониторинга правоприменения относят следующие: соблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; правомерность и обоснованность решений при применении нормативного правового акта; количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта; соблюдение правил юридической техники и др. В качестве дополнительных же можно называть: анализ влияния ограничительных мер на предмет регулирования акта; влияние на достижение

национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года; анализ практики реализации акта с точки зрения стратегических документов.

Проведение анализа практики реализации правовых актов по совокупности этих критериев дает возможность сформировать представление о том, насколько эффективно реализуются нормы закона.

Проведение мониторинга правоприменения как прикладного научного исследования включает в себя 4 основных блока:

- 1) анализ формально-юридических аспектов и источников правоприменительной практики;
- 2) социологическое исследование (с участием референтных групп);
- 3) анализ зарубежного опыта решения выявленных в ходе анализа правоприменительной практики проблем;
- 4) разработку предложений по совершенствованию правового регулирования.

Прежде всего мониторингу правоприменения должны подлежать законы, которые имеют наибольшую социальную направленность и непосредственно касаются защиты прав и свобод граждан: касающиеся пенсионного обеспечения, обязательного медицинского страхования, кредитования, обязательных платежей и др.

Так, например, в период пандемии коронавирусной инфекции Центром был проведен комплексный анализ 37 федеральных законов, которые принимались в целях противодействия распространению COVID-19. Опыт проведения исследований позволил сформулировать две группы выводов. Первая о тех мерах, которые проявили себя наиболее эффективно и были рекомендованы как постоянно действующие, вторая же группа включала негативные проявления, которые были рекомендованы к тому, чтобы не использоваться в дальнейшем. Таким образом, при осуществлении мониторинга правоприменения могут выявляться как положительные, так и отрицательные черты в работе правовых институтов.

Еще одним успешным примером эффективности мониторинга правоприменения как вида экспертно-аналитического исследования является проведенная работа в сфере безопасности отдыха детей. В процессе мониторинга правоприменения Федерального

закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», были выявлены проблемы и предложено соответствующее решение с точки зрения его совершенствования. По итогам мониторинга применения норм о безопасном отдыхе детей выявлено, что организации отдыха и оздоровления детей не имели возможности ограничить доступ третьих лиц при организации купания детей на пляжах общего пользования на Черноморском побережье и в Республике Крым. В результате был разработан и принят соответствующий Федеральный закон от 3 апреля 2023 года № 96-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (вступил в силу 14 апреля 2023 года). В результате в настоящее время организации отдыха детей и их оздоровления вправе ограничить доступ третьих лиц в места организованного купания детей.

Таким образом, мониторинг правоприменения является важным видом прикладного экспертно-аналитического исследования в области права, позволяющим получить объективную информацию о практике реализации законодательных актов и получать научно-обоснованные результаты, подтверждённые конкретной правоприменительной практикой, о необходимости внесения изменений в законодательство Российской Федерации или об отсутствии таковой. Такой подход к организации работы по изменению положений законодательства является наиболее приемлемым, поскольку позволяет избегать ситуативных корректировок законодательства, и позволит построить в целом более эффективную систему правового регулирования.





Администратор проекта
«Мониторинг правоприменения»
Центра экспертиз
Санкт-Петербургского
государственного университета

**РЕВАЗОВ
МИХАИЛ АРКАДЬЕВИЧ**

Мониторинг применения региональных актов при проверке их соответствия федеральному законодательству

Проведение мониторинга правоприменения в той или иной сфере почти всегда связано не только с отслеживанием практики использования норм федеральных нормативных актов, но и с оценкой применения региональных и местных актов, которые находятся в системной взаимосвязи с федеральным регулированием. В связи с этим в рамках мониторинга правоприменения следует уделять отдельное внимание тому, как нормы разных нормативных актов соотносятся друг с другом, не возникают ли коллизии, пробелы, ситуации правовой неопределённости. При попытках на региональном и местном уровнях развить положения федерального законодательства нередко возникают ситуации создания противоречивого регулирования. Мониторинг правоприменения позволяет такие ситуации выявлять.

Рассмотрим данную проблему на примере результатов мониторинга судебной практики по теме: «Установление дополнительных требований к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу» в части действия Федерального закона от 27 декабря 2018 года № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ об обращении с животными, Закон № 498-ФЗ), а также региональных и местных нормативных актов, устанавливающих дополнительные требования к содержанию домашних животных. Кроме этого были проанализированы сами нормативные акты, устанавливающие дополнительные требования к содержанию животных в целях выявления их особенностей и недостатков.

В ходе исследования было проанализировано порядка 3,5 тысяч актов судов общей юрисдикции и более 300 нормативных актов.

УСТАНОВЛЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К СОДЕРЖАНИЮ ДОМАШНИХ ЖИВОТНЫХ

Отношения в области обращения с животными в целях защиты животных, а также укрепления нравственности, соблюдения принципов гуманности, обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными регулируются Законом № 498-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления¹¹.

В соответствии с Законом № 498-ФЗ решение многих вопросов передано на региональный и муниципальный уровни. Соответствующие акты, регламентирующие вопросы обращения с животными и благоустройства, нередко становятся предметом рассмотрения суда, так как возникают сомнения в их соответствии федеральному законодательству. Одна из главных причин признания таких актов несоответствующими федеральному законодательству – это наличие неопределённых положений или выход за пределы своих полномочий принимающих их органами¹². Например, при создании

11 ст. 2 Закона № 498-ФЗ.

12 Определение Архангельского облсуда от 14.02.2020 № 33а-585/2020; Кассационное определение Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28.09.2022 № 88а-14472/2022.

подзаконного регулирования стоит помнить, что основные понятия в сфере ответственного обращения с животными определены Законом № 498-ФЗ и не могут использоваться в других нормативных актах в ином значении. В обратном случае это приведёт к тому, что такой акт не будет отвечать общеправовому критерию формальной определенности, будет допускать неоднозначное толкование содержания, и носить неопределенный характер¹³. Подробнее о таких проблемах будет написано ниже в соответствующих разделах отчёта.

В части требований к содержанию домашних животных изначально необходимо отметить, что они установлены в ст. 13 Закона № 498-ФЗ. Закон также прямо указывает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные требования к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу. Установление и соблюдение дополнительных требований к содержанию домашних животных, включая их выгул, будет являться основным предметом данного мониторингового исследования.

АКТЫ, УСТАНОВЛИВАЮЩИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СОДЕРЖАНИЮ ДОМАШНИХ ЖИВОТНЫХ

Проведённый анализ нормативного регулирования позволил выявить следующие интересные моменты:

1. Дополнительные требования к содержанию домашних животных в одних регионах установлены региональными законами¹⁴,

13 Кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 08.04.2021 по делу № 88а-9259/2021.

14 См., например: Областной закон Ленинградской области от 26.10.2020 № 109-оз «О содержании и защите домашних животных на территории Ленинградской области»; Закон Краснодарского края от 02.12.2004 № 800-КЗ «О содержании и защите домашних животных в Краснодарском крае».

в других – актами региональных органов исполнительной власти¹⁵, в третьих – муниципальными актами¹⁶.

В тех регионах, где действует единый акт, устанавливающий дополнительные требования к содержанию домашних животных, практика их применения более единообразна. Иногда на региональном уровне закрепляются некие «типовые» или «примерные» правила содержания домашних животных, на которые должны ориентироваться органы местного самоуправления¹⁷. Кроме того, муниципальные акты, как будет показано далее, часто имеют более низкое качество и содержат положения, которые противоречат федеральному законодательству. Некоторые муниципальные акты представляют из себя дословное копирование положений Закона № 498-ФЗ¹⁸.

2. Закон № 498-ФЗ принят в конце 2018 года, а право устанавливать дополнительные требования к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу прямо получило закрепление только в 2022 году. Соответственно, лишь небольшая часть проанализированных актов принята непосредственно в рамках реализации данного права. При этом действует достаточно много актов, которые фактически эти дополнительные требования устанавливают, но приняты были ранее, порой даже в период существования СССР. Эти акты могут содержать существенные коллизии с нормами действующего федерального законодательства, которые должны были быть устранены, но это ещё не сделано.

15 См., например: Постановление Правительства Новгородской области от 27.12.2022 № 714 «Об утверждении дополнительных требований к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу, на территории Новгородской области»; Постановление Администрации Курской области от 26.09.2022 № 1064-па «Об утверждении требований к содержанию и выгулу домашних животных на территории Курской области».

16 См., например: Постановление Администрации Большеигнатовского муниципального района Республики Мордовия от 29.04.2020 № 238 «Об утверждении Порядка содержания и выгула домашних животных на территории Большеигнатовского сельского поселения Большеигнатовского муниципального района Республики Мордовия»; Распоряжение Главы муниципального образования Руднянский район от 29.12.2003 «О Правилах содержания собак и иных домашних животных».

17 См., например: ст. 12 Закона Калужской области от 26.05.2014 № 579-ОЗ.

18 См, например: Постановление Администрации Большеигнатовского муниципального района Республики Мордовия от 29.04.2020 № 238.

Кроме этого стоит обратить внимание, что Закон № 498-ФЗ позволяет органам государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать именно дополнительные требования к содержанию домашних животных, в том числе к их выгулу, а не изменять или отменять требования, установленные федеральным законодателем.

Ещё один важный момент, который был выявлен в ходе анализа нормативных актов, устанавливающих дополнительные требования к содержанию домашних животных – практически каждый такой акт содержит весь набор норм, аналогичных Закону № 498-ФЗ. В этих актах описывается их сфера действия, основные понятия, права и обязанности владельцев животных, правила выгула животных и т.д. Большинство этих норм повторяют федеральное законодательство. Редким являются случаи, когда нормативным актом закрепляются именно только «дополнительные требования»¹⁹. Но зато такие акты наиболее удачно встраиваются в систему нормативного регулирования.

СОДЕРЖАНИЕ АКТОВ, УСТАНОВЛИВАЮЩИХ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СОДЕРЖАНИЮ ДОМАШНИХ ЖИВОТНЫХ

ИСПОЛЬЗУЕМАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ

Системность законодательства подразумевает, что одинаковые термины и понятия будут использоваться в одинаковом значении во всех нормативных актах. Закон № 498-ФЗ закрепил ряд основных понятий и дал им определения. Соответственно, акты меньшей юридической силы должны использовать эти понятия в тех же значениях. Проанализированные акты зачастую содержат раздел, посвящённый используемым понятиям.

Правильным подходом можно назвать отсылку в этой части к Закону № 498-ФЗ или закрепление определений понятий, которые в Законе № 498-ФЗ отсутствуют²⁰. Излишним можно считать

¹⁹ Постановление Правительства Вологодской области от 28.11.2022 № 1382.

²⁰ п. 1.3 Постановления Администрации Волгоградской обл. от 23.01.2015 № 37-п.

дублирование положений Закона № 498-ФЗ²¹. И недопустимым должно рассматриваться придание иных значений понятиям, которые определены Законом № 498-ФЗ.

Анализ нормативных актов показал востребованность определения понятия «выгул». На практике под выгулом понимается любое нахождение животного вне места его содержания. В некоторых случаях это понятие получило нормативное закрепление. Например, в Костромской области под выгулом домашних животных понимается выведение домашнего животного из зданий, помещений или за пределы земельных участков, являющихся местом их содержания, направленное на удовлетворение потребности домашнего животного в двигательной активности, отправлении естественной надобности²², а в Кировской области – выведение домашних животных из помещений или за пределы земельных участков, являющихся местом их содержания, для прогулки в целях удовлетворения их потребности в естественной активности на специальных площадках, определенных органами местного самоуправления²³. Однако часто можно обнаружить, что даже в одном акте под выгулом фактически понимаются две ситуации – нахождение животного вне места содержания и отправление естественной надобности животного. Это затрудняет толкование и применение положений таких актов. Иногда вместо «выгула» используют более сложную конструкцию – «выгул и (или) нахождение»²⁴. В отношении выгула иногда делается излишняя оговорка, что это не только выведение животного из помещения, но и возвращение в него²⁵.

Ещё один термин, определения которого не хватает в федеральном законодательстве, это «натравливание». Закон № 498-ФЗ запрещает натравливание животных, но не поясняет, что под этим подразумевается. В проанализированных актах обнаружено такое

21 См., например: ст. 1 Постановления Администрации Большеигнатовского муниципального района Республики Мордовия от 29.04.2020 № 238.

22 п. 2 ст. 2 Приложения к Постановлению Администрации Костромской области от 26.12.2022 № 650-а.

23 Постановление Правительства Кировской области от 04.02.2021 № 56-П.

24 Постановление Правительства Кировской области от 04.02.2021 № 56-П.

25 Приказ Управления ветеринарии Воронежской области от 30.11.2022 № 515; Решение окружного Совета депутатов Краснознаменского городского округа от 31.05.2016 № 38.

определение этого термина: «действия по побуждению животного к преследованию и (или) нападению на человека или животное, выраженные в словесных командах и (или) в командах в виде жестов»²⁶.

ДОМАШНИЕ ЖИВОТНЫЕ

Понятие «домашние животные» является одним из ключевых для темы исследования. В соответствии с Законом № 498-ФЗ ими являются животные (за исключением животных, включенных в перечень животных, запрещенных к содержанию), которые находятся на содержании владельца – физического лица, под его временным или постоянным надзором и местом содержания которых не являются зоопарки, зоосады, цирки, зоотеатры, дельфинарии, океанариумы.

При установлении дополнительных требований к содержанию домашних животных в некоторых актах это понятие сужается. Например, под домашними животными предлагается понимать только кошек и собак²⁷ или требования устанавливаются только в отношении содержания конкретных видов животных, обычно – собак.

В других случаях происходит расширение этого понятия. Так, в Мценске домашними животными признаются: собаки, кошки, пушные и декоративные звери, а также сельскохозяйственные животные – крупный рогатый скот, лошади, козы, овцы, свиньи, кролики, нутрии, песцы и иные животные, исторически прирученные и разводимые человеком²⁸. На этом примере отчётливо заметна ещё одна тенденция – отнесение сельскохозяйственных животных к категории домашних животных в актах, принятых до вступления в силу Закона № 498-ФЗ. В некоторых нормативных актах домашние и сельскохозяйственные животные отождествляются²⁹.

26 Постановление Правительства Кировской области от 04.02.2021 № 56-П; Постановление Правительства УР от 27.02.2023 № 106.

27 п. 1, ст. 5 Закона Калужской области от 26.05.2014 № 579-03.

28 п. 3 ст. 1 Постановления Администрации города Мценска от 07.12.2011 № 1238.

29 Решение Дятьковского городского Совета народных депутатов от 30.09.2009 № 406; Решение Совета городского поселения г. Белебей муниципального района Белебеевский район Республики Башкортостан от 23.04.2009 № 183.

Иногда без специального указания действие норм о выгуле распространяют только на выгул собак, что автоматически создаёт неопределённость в части необходимости соблюдения этих требований при выгуле иных домашних животных. Очевидно, что наиболее часто выгуливают именно собак, что порождает необходимость отдельного регулирования выгула именно этих животных, однако нельзя в данном случае допускать казуистичность нормативного регулирования, сводя применение правил выгула животных только к одному их виду. Выходом из подобной ситуации может быть закрепление общих правил обращения с животными и дополнительных, касающихся именно собак³⁰.

СОДЕРЖАНИЕ БОЛЬШОГО ЧИСЛА ЖИВОТНЫХ

В соответствии с ч. 3 ст. 13 Закона № 498-ФЗ предельное количество домашних животных в местах содержания животных определяется исходя из возможности владельца обеспечивать животным условия, соответствующие ветеринарным нормам и правилам, а также с учетом соблюдения санитарно-эпидемиологических правил и нормативов.

В практике встречаются случаи, когда в одном помещении содержится большое число животных, что создаёт конфликтные ситуации с соседями, так как животные могут шуметь, из квартиры появляются различные запахи и т.д. Владельцы животных в подобных ситуациях часто ведут замкнутый образ жизни, не осуществляют выгул животных, отказываются от контактов с соседями.

Иногда суды обращаются к местным нормам по содержанию животных, которые уже устарели, противоречат Закону № 498-ФЗ, но формально остаются действующими, а порой уже утратили силу. Например, в одном из дел суд ссылался на п. 1 Решения Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета народных депутатов года от 05 апреля 1982 года № 229 «Об упорядочении содержания собак и кошек в Ленинграде», действующего в настоящее время, которым разрешается гражданам, проживающим в Ленинграде и его пригородах, с 01 января 1983 года иметь на одну

30 См., например: Приложение к Постановлению Администрации Костромской области от 26.12.2022 № 650-а.

семью не более одной собаки и одной кошки (с приплодом до трехмесячного возраста) при соблюдении «Правил содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР», введенных в действие в 1981 году (данные Правила уже утратили силу). Суд отметил, что названные Правила распространяются на предприятия, учреждения и организации (кроме предприятий, учреждений и организаций Министерства обороны, Комитета государственной безопасности СССР и Министерства внутренних дел СССР), а также на граждан – владельцев собак и кошек (пункт 1.1 Правил). В соответствии с п. 2.6 Правил, владельцы собак и кошек обязаны не допускать содержание собак и кошек в количестве большем, чем установлено райисполкомами, горисполкомами³¹. В проанализированных нормативных актах есть и другие примеры ограничения права владения животными установлением их предельного числа, например, одна кошка и собака на семью³². Недопустимо использование судами как утративших силу актов, так и актов очевидно устаревших, противоречащих актам большей юридической силы.

Некоторые проанализированные нормативные акты содержат конкретные требования к метражу жилого помещения, в котором будет содержаться животное. Например:

«Допускается содержание собак в жилом помещении при условии обеспечения минимальных размеров не занятого жильцами части помещения из расчета на одну взрослую собаку:

- для собак живой массой 22,5 кг и крупнее – 2,5 кв. м;
- для средних собак живой массой 16 – 22,5 кг – 1,8 кв. м;
- для небольших собак живой массой 10 – 16 кг – 1,1 кв. м;
- для мелких собак живой массой менее 10 кг – 0,6 кв. м.

Содержание кошек обеспечивается их владельцем только в отапливаемых помещениях, включая жилые помещения, с поддержа-

31 Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 29.03.2022 № 33-5170/2022 по делу № 2-524/2021.

32 Решение Первомайского поселкового Совета народных депутатов Первомайского района Тамбовской области от 15.05.2008 № 266; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 29.03.2022 № 33-5170/2022 по делу № 2-524/2021.

нием температуры воздуха от 20 до 25 и площадью размещения из расчета не менее 1,5 кв. м на одну кошку»³³.

При содержании животных в будках, клетках или вольерах также могут устанавливаться требования к их размерам, конструкции и температурным условиям³⁴.

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ВЛАДЕЛЬЦА ДОМАШНЕГО ЖИВОТНОГО

Положения о правах и обязанностях владельца домашнего животного в региональных и местных актах зачастую дублируют аналогичные положения Закона № 498-ФЗ.

Много внимания уделяется обязанности убирать продукты жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования. Сама эта обязанность в Законе № 498-ФЗ сформулирована достаточно общим образом и может вызвать сложности при её интерпретации. Однако данную обязанность часто стремятся конкретизировать, делая это не самым удачным образом. Например, закрепляют одновременно обязанность не допускать загрязнения продуктами жизнедеятельности животного и убирать загрязнение³⁵ – то есть лицо, убравшее за своим животным, всё равно будет нарушителем, так как допустило загрязнение. В некоторых случаях закрепляется обязанность иметь при себе средства для уборки продуктов жизнедеятельности домашних животных во время нахождения домашних животных вне мест их содержания³⁶. Иногда это требование даже конкретизировано, например, необходимо иметь с собой совок, веник, ветошь и пакет для сбора экскрементов³⁷.

В единичных случаях были обнаружены комментарии к данной обязанности применительно к собаке-проводнику, сопровождающей инвалида по зрению. При выгуле такой собаки самим

33 Постановление Департамента ветеринарии Владимирской области от 10.11.2022 № 101.

34 Постановление Правительства Ростовской области от 12.12.2022 № 1063.

35 п. 3.3. Постановления администрации города Удомли от 09.07.2012 № 422.

36 п. 8 ст. 3 Приложения к Постановлению Администрации Костромской области от 26.12.2022 № 650-а.

37 Постановление главы Ленинского района Московской области от 15.05.2000 № 975.

инвалидом по зрению он освобождается от обязанности убирать за собакой³⁸.

Среди редких и необычных требований, обнаруженных при анализе нормативных актов, можно отметить:

1. Установление обязанности выгуливать животное только в дневные часы (запрет на выгул в ночные часы)³⁹;

2. Установление обязанности обустроить личное пространство животного. Включая оборудование места отдыха. Лежаки, подстилки должны быть организованы для каждого домашнего животного;

3. Требование ежедневной уборки мест содержания домашних животных. В местах содержания домашних животных должно быть сухо, чисто. Миски и кормушки необходимо мыть ежедневно, миски, используемые для влажных кормов, – после каждого приема пищи. Поилки следует мыть при каждой смене порции воды, но не реже одного раза в день. Средства, используемые для мытья и обработки мисок, кормушек, поилок, не должны оставлять запаха и сохранять токсического налета на месте обработки;

4. Требования к температуре помещений, в которых содержатся животные, а также к влажности воздуха и концентрации аммиака⁴⁰;

5. Требование выводить собаку на прогулку на поводке с прикрепленным к ошейнику жетоном, на котором указаны кличка собаки, адрес владельца, телефон⁴¹;

6. Запрет постоянно содержать животное на привязи⁴²;

7. Запрет подкармливать животных в местах общего пользования жилых домов⁴³;

38 Постановление Правительства Удмуртской Республики от 27.02.2023 № 106; Приказ Государственного комитета ветеринарии Республики Крым от 11.11.2022 № 516.

39 Постановление главы Ленинского района Московской области от 15.05.2000 № 975.

40 Пункты 2-4 см. в Постановлении Правительства Кировской области от 04.02.2021 № 56-П.

41 Постановление Правительства Москвы от 08.02.1994 № 101.

42 Постановление Правительства Самарской области от 30.12.2019 № 1034.

43 Решение Дятьковского городского Совета народных депутатов от 30.09.2009 № 406.

8. Запрет на использование домашних животных в условиях чрезмерных физиологических нагрузок⁴⁴;

9. Право становиться владельцем собаки для подростков, достигших 14-летнего возраста, имеющих письменное разрешение родителей⁴⁵.

С точки зрения юридической техники следует исключить в нормативных актах использование нескольких степеней запрещённых действий. Например – запрещено и категорически запрещено. Также недопустимо использовать слова и выражения, допускающие неоднозначное толкование и предоставляющие необоснованно широкое усмотрение для правоприменителя. Например, закреплять обязанность с использованием слов «как правило», «немедленно» и т.д.:

«Владельцы обязаны выгуливать собак, как правило, в период с 6-00 до 22-00»⁴⁶;

«Загрязнения указанных мест немедленно устраняются владельцами животных»⁴⁷.

МЕСТО ВЫГУЛА

Установленной обязанности владельца животного выгуливать его только в специально разрешённых местах корреспондирует обязанность создания таких специальных мест. В судебной практике много споров о том, на ком эта обязанность лежит и всегда ли необходимо её соблюдать.

В связи со вступлением в силу 28 декабря 2018 года Закона № 498-ФЗ создание мест для выгула животных относится к мероприятиям по благоустройству территории поселения. Статьей 13 названного Закона установлены требования к выгулу домашних животных. В силу действия указанной правовой нормы не допускается выгул домашнего животного вне мест, разрешённых решением органа местного самоуправления для выгула животных,

44 Решение Липецкого городского Совета депутатов от 24.02.2005 № 16.

45 Решение Мамадышского горсовета от 24.04.2009 № 6-28.

46 Распоряжение Главы муниципального образования Руднянский район от 29.12.2003.

47 Решение Великолукской городской Думы от 18.12.1996 № 108.

таким образом, органы местного самоуправления должны создавать места для выгула домашних животных⁴⁸.

Если орган местного самоуправления не определил и не обустроил места выгула животных это расценивается как его бездействие. Данное бездействие обычно выявляется прокуратурой в ходе проверочных мероприятий. Органы местного самоуправления порой ссылаются на то, что действующее законодательство предусматривает определение мест для выгула животных, но не их обустройство. Подобные доводы не находят поддержки у судов. Не освобождают от данной обязанности и особенности проживания в определённой местности – например, отсутствие многоквартирных домов и наличие у всех собственников частных домов с придомовой территорией.

В проанализированных актах часто можно было обнаружить отступление от этого требования федерального законодательства. Например, выгул домашних животных запрещается на детских и спортивных площадках, на территориях образовательных и медицинских организаций, прилегающих к ним территориях, при этом разрешается на площадках, пустырях и других территориях, определяемых органами местного самоуправления⁴⁹. В муниципальных актах можно обнаружить указание и на то, что до создания специализированных площадок владелец собаки самостоятельно определяет место выгула⁵⁰.

ПОВОДОК И НАМОРДНИК

Закон 498-ФЗ не содержит общего требования о нахождении животного вне места содержания на поводке или об использовании других устройств хранения. Есть только специальное правило в отношении потенциально опасных собак. При выгуле остальных животных закон устанавливает обязанность исключать возмож-

48 Апелляционное определение Кемеровского областного суда от 28.09.2022 № 33а-9198/2022; Кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14.12.2022 № 88А-23114/2022.

49 Приложение к Закону Калужской области от 26.05.2014 № 579-03.

50 См., например: Постановление администрации Пестяковского муниципального района от 27.08.2020 № 285.

ность свободного, неконтролируемого передвижения животного при пересечении проезжей части автомобильной дороги, в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов, во дворах таких домов, на детских и спортивных площадках. Данная обязанность в судебной практике понимается как использование поводка или специальной переноски⁵¹ и фактически распространяется на всё время нахождения животного вне места содержания, за исключением нахождения на специально оборудованной площадке для выгула.

Устанавливая требование о нахождении животного на поводке часто обращается внимание на то, что поводки бывают разные (в первую очередь по длине). Наиболее распространено использование понятия «короткий поводок». Само это понятие является неопределённым. Иногда устанавливаются конкретные параметры длины «короткого» или иного поводка. Так, в разных актах коротким считается поводок длиной не более 30 см⁵², 80 см⁵³, 1 м⁵⁴.

Требование использовать намордник часто связывают не с включением породы в Перечень потенциально опасных собак, а с иными характеристиками животного. Это можно рассматривать как дополнительное допустимое требование, но оно должно быть сформулировано таким образом, чтобы было понятно каких именно животных должны выгуливать в наморднике. Представляются неопределёнными требования, например, о том, что собака при выгуле должна находиться в наморднике, за исключением карликовых пород, если нет конкретизации того, какие именно породы считаются карликовыми. В некоторых актах выделяются карликовые, малые, средние и крупные породы, однако отсутствуют параметры распределения собак по этим категориям⁵⁵. Подобное разграничение можно считать допустимым лишь при условии конкретных

51 См., например: Решение Невского районного суда города Санкт-Петербурга от 12.07.2022 № 2-1654/2022(2-9485/2021;)-М-7487/2021.

52 Постановление главы Ленинского района Московской области от 15.05.2000 № 975.

53 п. 2.12 Постановления администрации города Удомли от 09.07.2012 № 422.

54 Постановление Правительства Новгородской области от 27.12.2022 № 714.

55 См., например: Постановление Администрации Курской области от 26.09.2022 № 1064-па.

параметров выделения категорий, например – рост собаки⁵⁶, или её вес⁵⁷.

В нормативных актах, принятых до появления Закона № 498-ФЗ, обязанности по использованию поводка и намордника часто закреплены с использованием неопределённых положений. Например, в Москве спускать собаку с поводка можно только в малолюдных местах, а злобным собакам при этом следует надевать намордник⁵⁸.

В практике судов Санкт-Петербурга часто анализируются вопросы, связанные с соблюдением требований о выгуле животного на поводке или в наморднике. Кроме положений Закона № 498-ФЗ суды обращаются к Правилам содержания собак и кошек в городах и других населенных пунктах РСФСР, утративших силу 30 декабря 2020 года, и к Решению Ленинградского городского Совета народных депутатов от 5 апреля 1982 года № 229 «Об упорядочении содержания собак и кошек в Ленинграде»⁵⁹. Последний из указанных актов формально остаётся действующим, но он во многом противоречит действующему федеральному законодательству, а ряд его положений содержательно устарели.

Кроме этого, суды в Санкт-Петербурге ссылаются и на ст. 8.1 Закона Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 года № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» в качестве источника требований, которые необходимо соблюдать при выгуле собак⁶⁰, включая и требование выгуливать животное на поводке. Судами также было отмечено, что если животное находится вне

56 См., например: Постановление Правительства Вологодской области от 28.11.2022 № 1382; Постановление Правительства Республики Марий Эл от 20.12.2022 № 556.

57 Постановление Правительства Новгородской области от 27.12.2022 № 714.

58 Постановление Правительства Москвы от 08.02.1994 № 101.

59 Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 06.10.2020 № 33-18546/2020; Решение Кировского районного суда города Санкт-Петербурга от 27.04.2021 по делу № 2-95/2021; Решение Пушкинского районного суда города Санкт-Петербурга от 15.09.2021 по делу № 2-410/2021.

60 Решение Московского районного суда города Санкт-Петербурга от 06.07.2020 по делу № 2-960/2020.

места своего содержания без поводка, то оно должно быть в специальной переноске или переноситься в руках⁶¹.

Анализ судебной практики также показал бесперспективность требования об обязанности ответчика соблюдать требования об обращении с животными в будущем. Это связано с тем, что можно привлекать к ответственности за уже совершённое несоблюдение установленных правил, а обязывать соблюдать правила в будущем бессмысленно, так как эти правила и так имеют обязательный характер⁶².

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

Проведённый анализ законодательства и правоприменительной практики позволяет сделать ряд выводов о состоянии регионального и местного регулирования вопроса содержания домашних животных.

1. Закон № 498-ФЗ принят относительно недавно, а с момента включения в него прямого указания на возможность установления дополнительных требований к содержанию домашних животных прошло менее года, в связи с этим в большинстве регионов страны были выявлены акты, положения которых не учитывают действующее сегодня федеральное регулирование. Требуется провести ревизию положений региональных и местных актов в области регулирования обращения с животными, проверить их на соответствие федеральному законодательству, а при необходимости, привести их в соответствие актам большей юридической силы.

2. В целях установления единообразия правоприменительной практики, достижения большей осведомлённости граждан о действующих нормах, повышения качества этих норм можно рекомендовать принимать на региональном уровне единый общий акт, содержащий дополнительные требования к содержанию домашних животных.

61 Решение Невского районного суда города Санкт-Петербурга от 12.07.2022 № 2-1654/2022(2-9485/2021;)-М-7487/2021.

62 Решение Московского районного суда города Санкт-Петербурга от 08.09.2022 по делу № 2-4668/2022.

3. Содержание данных актов должно ориентироваться именно на установление дополнительных требований к содержанию домашних животных. Не следует в этих актах дублировать положения федерального законодательства. Тем более негативной оценки заслуживают случаи не дословного цитирования федерального законодательства, а включение аналогичных норм, изложенных иным способом – это порождает серьёзные нормативные коллизии. Недопустимо устанавливать такие дополнительные требования, которые фактически направлены на пересмотр норм федерального законодательства.

4. Установленные дополнительные требования должны быть определёнными и понятными. Недопустимо использование оценочных понятий. При необходимости использования подобных понятий им следует дать конкретное определение. Например, вводя понятие «короткий поводок», следует определить то, до достижения какой длины поводок будет считаться «коротким».

5. Установленные дополнительные требования должны быть непротиворечивыми, согласовываться с нормами федерального законодательства и другими установленными требованиями по обращению с домашними животными. Они не должны содержать трудновыполнимые нереалистичные требования.





Кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник
Института законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве Российской
Федерации

**ПАВЛУШКИН
АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ**

Мониторинг правоприменения в субъектах Российской Федерации: вопросы теории и практики

Аннотация. Изучены некоторые теоретические и практические аспекты осуществления мониторинга правоприменения в субъектах Российской Федерации. При этом одним из первоочередных направлений мониторинга является анализ правовых норм, регламентирующих вопросы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти при осуществлении мониторинга правоприменения.

В настоящее время невозможно сделать однозначный вывод о высокой эффективности мониторинга правоприменения. Однако полноценное встраивание мониторинга в систему прогнозирования результатов действия вносимых в правовые акты изменений, позволяет показать состояние системы законодательства в контексте интенсивности нормотворческой деятельности, а также предложить меры по совершенствованию данного процесса и, соответственно повышению качества государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: право, мониторинг правоприменения, территориальные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Monitoring of law enforcement in the subjects of the Russian Federation: issues of theory and practice

Abstract. Some theoretical and practical aspects of the monitoring of law enforcement in the subjects of the Russian Federation have been studied. At the same time, one of the priority areas of monitoring is the analysis of legal norms regulating issues of interaction between federal and regional government authorities in the monitoring of law enforcement.

Currently, it is impossible to draw an unambiguous conclusion about the high effectiveness of law enforcement monitoring. However, the full-fledged integration of monitoring into the system of forecasting the results of changes made to legal acts makes it possible to show the state of the legislative system in the context of the intensity of normative activity, as well as to propose measures to improve this process and, accordingly, improve the quality of public and municipal management.

Keywords: law, monitoring of law enforcement, territorial authorities, public authorities of the subjects of the Russian Federation.

Одной из важных форм оценки и контроля вопросов реализации права является мониторинг правоприменения. При этом роль мониторинга не ограничивается только собственно правоприменительной сферой, поскольку непосредственным образом он связан и с правотворчеством. В российском механизме публичной власти перманентные поправки в правовые акты являются скорее правилом, чем исключением. Результатом этого становится недооценка научной обоснованности принимаемых актов, что приводит к снижению уровня качества правового регулирования. Постоянное изменение действующих правовых норм препятствует максимальному сбору достаточного аналитического, статистического, социологического и иного материала для правоприменения. Но повышение качества правоприменительной деятельности теснейшим образом связано со стабильностью нормативно-правового регулирования. Для этого необходимо внедрение соответствующих научных инструментов, своеобразных заслонов от бессистемного изменения действующего правового массива. Именно таким инструментом является мониторинг правоприменения.

Рассмотрим далее некоторые теоретические и практические вопросы мониторинга правоприменения в субъектах Российской Федерации.

1. Нормативные основы взаимодействия территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации с органами власти субъектов Российской Федерации в процессе осуществления мониторинга правоприменения.

Как известно, территориальный орган Минюста России в соответствии с Положением о нем, проводит в установленном порядке мониторинг применения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Выделим несколько уже имеющихся форм взаимодействия. Например, в 2023 году проводились заседания рабочих групп по мониторингу правоприменения при управлениях Минюста по Республикам Карелия, Удмуртия, Камчатскому краю, Самарской области и ряда других. Деятельности таких рабочих групп и иных форм взаимодействия способствует заключение соответствующих соглашений. Это, например, Соглашение о взаимодействии Главного управления Минюста по Новосибирской области и Правительства Новосибирской области в сфере нормотворческой деятельности, осуществления мониторинга правоприменения и противодействия коррупции от 19 июля 2017 года.

Имеются примеры инициативы создания подобных рабочих групп и со стороны субъектов Российской Федерации. Например, несколько лет действовала рабочая группа по осуществлению мониторинга правоприменения действующего законодательства при администрации Владимирской области, куда входил руководитель территориального органа Минюста России. В настоящее время действует приказ аппарата Губернатора Тюменской области от 7 октября 2015 года № 182-ос «О совместной комиссии по осуществлению мониторинга изменений в системе федеральных правовых актов и обеспечению ревизии нормативных актов Тюменской области».

Существует практика заключения подобных соглашений и с законодательными органами российских регионов. Это, например, Соглашение между Главным управлением Минюста

по Нижегородской области и Законодательным Собранием Нижегородской области о взаимодействии в сфере осуществления мониторинга правоприменения от 31 мая 2012 года. Однако достоверной информации о действии данного Соглашения в настоящее время найти не удалось.

Также подписано Соглашение между Управлением Минюста России по Тюменской области и Тюменской областной Думой о взаимодействии в сфере обеспечения соответствия нормативных правовых актов Тюменской области, принятых Тюменской областной Думой, и проектов нормативных правовых актов Тюменской области, принимаемых Тюменской областной Думой, нормативным правовым актам Российской Федерации. В этом субъекте Российской Федерации областной Думой также было принято постановление от 24 ноября 2022 года N 514 «Об информации Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Тюменской области о деятельности в 2020 – 2022 годах».

Полагаем, что указанная выше практика взаимодействия заслуживает дальнейшего развития, в том числе в части обеспечения методической помощью со стороны центрального аппарата Министерства юстиции Российской Федерации. Возможно обобщение такого опыта, выявление «лучших практик» и подготовка соответствующих методических рекомендаций по организации деятельности рабочих органов по взаимодействию территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации с органами власти субъектов Российской Федерации в процессе осуществления мониторинга правоприменения.

2. Говоря о взаимодействии в процессе осуществления мониторинга, нельзя обойти вниманием и вопрос о цифровизации осуществления собственно правового мониторинга. В основном взаимодействие между субъектами правового мониторинга осуществляется в бумажной форме, без использования новых цифровых технологий. Наиболее простым вариантом цифровизации правового мониторинга является модернизация и расширение функциональных возможностей уже действующего официального Интернет-сайта (например, Минюста России), путем создания нового сервиса (раздела). На специальной странице сайта в настоящее время уже содержатся различные формы и методические материалы

по мониторингу правоприменения, разработанные указанным ведомством. Хотя нельзя не признать, что этот вариант будет и наиболее ограниченным по своей функциональности.

Конечно же, возможно создание самостоятельного комплекса программного обеспечения, единственной целью которого является осуществление правового мониторинга. Но здесь имеются и значительные недостатки, включая большие временные, финансовые и иные затраты. В этом ряду можно назвать и неизбежное увеличение самих информационных систем и программного обеспечения.

Поэтому целесообразно использование имеющихся в настоящее время информационных систем. Здесь уже есть достаточно широкий выбор. Одним из вариантов является создание специального раздела на упомянутом портале «pravo.gov.ru» либо на официальном портале проектов нормативных правовых актов «regulation.gov.ru». Для взаимодействия органов государственной власти в процессе осуществления правового мониторинга целесообразно рассмотреть вопрос об использовании предлагаемой к введению в действие в ближайшее время государственной информационной системы «Нормотворчество». В любом случае необходимо будет глубоко интегрировать указанные порталы между собой.

Весьма важным является вопрос непосредственного привлечения самих граждан и институтов гражданского общества к осуществлению правового мониторинга. Если для органов публичной власти вопросы их взаимодействия в процессе проведения мониторинговых исследований достаточно урегулированы, то для граждан, как правило, предусматриваются только общие формулировки их участия в правовом мониторинге, без дальнейшей конкретизации. Полагаем, что именно в процессе цифровизации осуществления правового мониторинга открываются новые возможности для всех заинтересованных лиц. Прежде всего, это связано с расширением использования информационных технологий для взаимодействия граждан и их институтов в процессе осуществления правового мониторинга.

Интересен здесь опыт Республики Казахстан, где с целью обмена информацией с представителями институтов гражданского общества по вопросам правового мониторинга созданы официальные

группы «Правовой мониторинг действующего законодательства» в социальных сетях, мессенджерах.

Следует отметить, что и в российских регионах уже предпринимаются попытки указанного взаимодействия. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе на официальном сайте высшего исполнительного органа внедрен модуль «Народный мониторинг правоприменения». Собственно задачей модуля является выявление и учет мнения граждан о правовом регулировании, осуществляемом органами власти ЯНАО.

3. Этап (стадию) мониторинга по реализации действующего федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации и муниципалитетов полагаем целесообразным рассмотреть на примере приведения этих нормативных правовых актов в соответствие с Федеральным законом от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ). Данный выбор обусловлен тем, что этот акт фактически кардинальным образом изменил нормативную базу построения системы публичной власти на всех уровнях.

Следует отметить, что хотя Федеральный закон № 414-ФЗ вступил в силу с января 2022 года, субъекты Российской Федерации приступили к его исполнению фактически с марта того же года. И если в марте-апреле в месяц принималось от десяти до двадцати законов, которыми в основном наименование ранее действовавшего Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» механически заменялось на наименование Федерального закона № 414-ФЗ. Но уже с мая 2022 года ситуация кардинально меняется: принято более 100 законов субъектов Российской Федерации. В июне принято 134 закона, далее с июля более 150 законов ежемесячно. С ноября количество новых нормативных правовых актов значительно возрастает: принят 261 закон. Пиком законотворческой деятельности в российских регионах стал декабрь 2022 года, в котором было принято более 370 законов субъектов Федерации.

Примечательно, что хотя в соответствии с нормами Федерального закона № 414-ФЗ процесс принятия указанных региональных законов должен был прекратиться с начала 2023 года, на практике этого не произошло. Так, в январе 2023 года принято более 200 законов, в феврале – более 100 законов, в марте и апреле – более 140 в каждом, в мае – более 80, в июне – более 110, в июле и августе – около 100 законов в каждом. В сентябре было принято всего лишь немногим более 10 законов. Но в октябре снова принято почти 60, в ноябре – более 50 законов. Очевидно, что далее количество этих законов будет уменьшаться, однако тенденция понятна: в большинстве регионов прямо были нарушены сроки, предписанные федеральным законодателем.

В проведенном анализе учитываются только т.н. «самостоятельные» законодательные акты, каждый из которых оформляется отдельным документом. Таким образом, в отдельных регионах в один день может быть принято 50 и более отдельных законов по вопросам организации публичной власти, вносящих изменения в каждый из действующих актов. Другим вариантом является принятие комплексных актов, которыми изменяются все или большинство действующих региональных законов. Но возникает закономерный вопрос, что в количественном измерении составляет большинство изменений в законах субъектов Российской Федерации? Это, как показывает проведенный нами мониторинг, опять же замена одних терминов и понятий на другие, поскольку это жестко предопределено федеральным законодателем. На основании изложенного полагаем, что в федеральных законах необходимо максимально учитывать указанные выше исторические и иные особенности регионов, в том числе федеративное строение российского государства. Здесь уже есть первые подвижки. Первым изменением в тексте Федерального закона № 414-ФЗ в марте 2022 года стала возможность наименовать руководителя региона как «Главой», так и «Губернатором».

Что касается муниципального уровня управления, то проведенный мониторинг показал целесообразность установления разумных сроков приведения в соответствие с федеральным уровнем правового регулирования муниципальных правовых актов. В Федеральном законе № 414-ФЗ (ч. 4 ст. 65) закреплено, что и акты

органов местного самоуправления подлежат приведению в соответствие с ним не позднее 1 января 2023 года. Однако в ряде случаев одинаковый срок изменения как для муниципальных, так и для региональных правовых актов в принципе не выполним. Зачастую муниципальные правовые акты следуют «в фарватере» нормативных правовых актов регионов. Более того, пока на уровне субъекта Федерации нормативно не закрепят какие-либо положения (например, упомянутое выше: «Глава» или «Губернатор») невозможно будет изменить и соответствующие муниципальные правовые акты.

Таким образом, по результатам уже имеющегося опыта осуществления мониторинга правоприменения возникает вопрос о пересмотре ряда положений правовых актов, регламентирующих его осуществление. Речь, например, идет о закреплении более четких требований к структуре и содержанию докладов о результатах мониторинга правоприменения. Сравнительный анализ уже опубликованных докладов показывает серьезные отличия по их наполнению. Также необходимо отслеживать и реальную реализацию высказанных в докладах предложений по совершенствованию нормативной правовой базы. Анализ показывает, что не все такие предложения затем воплощаются на практике.

При этом сокращение разделов планов мониторинга правоприменения по годам, видимо, закономерный процесс: 2011 год (2 полугодие) – 11 отраслей (подотраслей) законодательства; 2012 год – 29, 2013 год – 18, 2014 год – 14, 2015 год – 15, 2016-2018 гг. по 10, 2019 год – 7, 2020 год – 5, 2021 год – 7, 2022 год – 5, 2023 год – 6 и на 2024 год – уже 8.

Необходимо также рассмотреть вопрос о сокращении (укрупнении) показателей, по которым осуществляется мониторинг. В настоящее время таких показателей более двадцати. Практика деятельности федеральных и региональных органов власти по осуществлению мониторинга показывает, что целый ряд показателей ими не используется. Прежде всего, это связано с недостатком информационного обеспечения, отсутствием необходимых источников, включая статистические данные.

Однако здесь возникает проблема множественности субъектов оценки эффективности законодательства посредством проведения мониторинговых исследований и различного рода экспертиз.

Помимо Минюста России, уже сейчас отдельными аспектами этого занимаются Минэкономразвития, Минфин, другие федеральные органы исполнительной власти. Поэтому, призывая к сокращению числа показателей эффективности деятельности органов власти субъектов Российской Федерации, надо решить и проблему множественности субъектов такой оценки. Центральным здесь должен стать вопрос об органе, «аккумулирующем» результаты мониторинга всех ведомств и дающем интегрированную оценку законодательства. Как вариант этим органом может быть Министерство юстиции Российской Федерации.





Начальник отдела по вопросам
регионального законодательства
и регистрации уставов
муниципальных образований
Управления Минюста России
по Воронежской области,
кандидат юридических наук

**ШИРОКОВА
ЕВГЕНИЯ КОНСТАНТИНОВНА**

Методология проведения мониторинга правоприменения: согласованность научных и государственных взглядов как эффективный инструмент контроля за правотворческой деятельностью органов государственной власти Воронежской области

Управление Минюста России по Воронежской области (далее – Воронежское управление, управление), создавая свою методологию проведения мониторинга правоприменения, исходило из следующего.

Правовой основой мониторинга правоприменения в Российской Федерации служат 2 основных нормативных правовых акта: Указ Президента Российской Федерации, которым утверждено Положение о мониторинге, и Постановление Правительства Российской Федерации, утверждающее Методику осуществления мониторинга.

Основная цель этих документов – совершенствование правовой системы России.

Воронежским управлением также исследовалась юридическая конструкция мониторинга правоприменения, включающая понятие мониторинга, объект, субъект и виды мониторинга.

Мониторинг правоприменения представляет собой деятельность по сбору, обобщению и оценке информации о состоянии правового регулирования, имеющихся дефектов и выработке предложений по их ликвидации.

Объект мониторинга – практика применения нормативных правовых актов.

Субъект мониторинга – органы государственной власти как активный субъект мониторинга, поскольку они непосредственно его осуществляют. Минюст России как пассивный субъект мониторинга в силу реализации функций по координации.

Следует выделить несколько видов мониторинга: императивный (мониторинг, способствующий анализу органами государственной власти нормативных актов, указанных в плане).

Диспозитивный, когда органы власти проводят анализ актов по собственной инициативе.

Анализ вышеперечисленных инструментов позволил Воронежскому управлению выработать собственную методологию проведения мониторинга правоприменения.

Во-первых, в отличие от Минюста России, мы как территориальный орган являемся активным субъектом мониторинга, поскольку самостоятельно выбираем проблемную сферу правоотношений, анализируем, выявляем дефекты, обобщаем их и даем предложения органам государственной власти Воронежской области: что, где, по какой причине, в какой срок подлежит изменению.

Таким образом, рекомендации по совершенствованию законодательства исходят от управления, а не от государственных органов.

Во-вторых, реализация методологии осуществляется через Экспертный совет по мониторингу правоприменения при Управлении Минюста России по Воронежской области.

Данный совещательный орган существует с 2013 года.

В 2022 году мы пересмотрели правовую политику его формирования по следующим основаниям.

Экспертный совет с 2013 года состоял преимущественно из представителей научного сообщества, собирался по мере необходимости, на повестку выносились вопросы о несоответствии одного-двух нормативных правовых актов региона федеральному законо-

дательству и необходимости подготовки отрицательных экспертных заключений.

В 2022 году мы пришли к выводу о необходимости изменения состава совета, пересмотра повестки и периодичности заседаний.

Мы посчитали, что обеспечение в совете баланса государственных и научных взглядов станет для управления эффективным инструментом контроля за правотворческой деятельностью органов государственной власти Воронежской области, поскольку, чем она безупречней, тем меньше проблем правоприменения проявляется на практике.

Поэтому мы пригласили в совет представителей Правительства Воронежской области, Воронежской областной Думы, Избирательной комиссии Воронежской области, кандидатов юридических наук и обеспечили участие одного доктора юридических наук по совместительству Президента Адвокатской палаты Воронежской области.

Периодичность заседаний мы определили 2 раза в год с вынесением на повестку дня проблемных вопросов в конкретных сферах правоотношений.

В феврале 2023 года состоялось первое заседание обновленного Экспертного совета, в ходе которого мы обсудили правовую природу коррупциогенного фактора «нормативные коллизии» и практические проблемы его вменения в процессе антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Воронежской области.

Дискуссия была долгой, но продуктивной. В выработке оптимального решения представители органов власти и научного сообщества, наверно впервые, пришли к единому мнению, которое было принято в работу.

Положительным итогом стало уменьшение количества коррупциогенных факторов в регионе, а, следовательно, снижение коррупционных рисков, заложенных в нормах права.

В ноябре 2023 года состоялось второе заседание Экспертного совета, в ходе которого мы обсудили практику установления в Лесохозяйственных регламентах Воронежской области правовых механизмов регулирования отдельных лесных участков, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий, а также правовые позиции Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации по указанному вопросу.

Представители органов власти и научного сообщества сошлись во мнении о необходимости подготовки предложений в части внесения изменений в Лесной кодекс Российской Федерации.

В-третьих, реализация методологии осуществляется через НКС (научно-консультативные совещания) с силовыми структурами.

Предметом обсуждения первого совместного НКС стали федеральные нормы и недостатки в их построении, способствующие проявлению фактов экстремизма и терроризма в региональных актах.

В результате были выявлены федеральные нормы, построенные на условиях диспозитивности, лишающие управление права вменить факты коррупции в тех ситуациях, где они определено были, но сформулированные таким образом, что позволило органам государственной власти Воронежской области уйти от ответственности. Это касалось бюджетной сферы правоотношений в части предоставления субсидий.

В сложившейся ситуации мы сформулировали и внесли необходимые предложения, с учетом которых спорные нормы были изменены федеральным законодателем.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что Управление Минюста России по Воронежской области активно и эффективно осуществляет мониторинг правоприменения как регионального, так и федерального законодательства.





Начальник Управления Минюста
России по Хабаровскому краю и
Еврейской автономной области

**ШЕВЧЕНКО
ОЛЬГА АЛЕКСАНДРОВНА**

О взаимодействии Управления Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области с органами ЗАГС по правоприменению семейного законодательства

На 1 декабря 2023 года в Хабаровском крае функционируют 126 органов, занимающихся государственной регистрацией актов гражданского состояния. Из них 1 орган находится на уровне исполнительной власти субъекта (Комитет по делам ЗАГС и архивов Правительства Хабаровского края, далее – Комитет), а остальные 125 органов представляют городские и сельские поселения на местном уровне управления.

В Еврейской автономной области деятельность в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния осуществляют 23 органа. Среди них 1 орган Правительства Еврейской автономной области, далее – Департамент) и его структурное подразделение – межрайонный отдел ЗАГС. Кроме того, имеется 21 орган местного самоуправления, представляющий городские и сельские поселения.

В практике органов ЗАГС Хабаровского края и Еврейской автономной области возникают ситуации, по которым существует неоднозначное толкование в действующем законодательстве.

Например, имели место различные разъяснения от Комитета и Департамента относительно процедуры регистрации отцовства при одновременной регистрации рождения ребенка, когда отец и мать ребенка не состоят в браке, но мать ребенка состоит в браке с другим мужчиной. Согласно Семейному кодексу Российской Федерации, если ребенок родился от лиц, состоящих в браке, либо в течение трехсот дней после расторжения брака, запись об их браке подтверждает отцовство супруга матери.

В соответствии с методическими рекомендациями Минюста России от 12.01.2011, если мать ребенка, состоящая в браке, заявляет, что ее супруг не является отцом ребенка и просит указать в записи акта о рождении другое лицо в качестве отца, их заявление может быть удовлетворено, если родители подают совместное заявление об установлении отцовства. Кроме того, требуется письменное заявление супруга матери, в котором он подтверждает, что не является отцом ребенка, родившегося у его супруги. В случае отсутствия такого заявления указывается супруг матери в качестве отца ребенка.

Однако на практике органы ЗАГС Хабаровского края регистрируют рождение и одновременно устанавливают отцовство в случае, если мать состоит в браке с другим мужчиной, но им поступило совместное заявление об установлении отцовства отца и матери ребенка, которые не являются супругами на момент рождения ребенка.

В Еврейской автономной области, когда мать ребенка состоит в браке, сведения об отце при регистрации рождения ребенка вносятся на основании свидетельства о заключении брака. Комитет и Департамент обосновывают свою точку зрения действующими нормами права.

Данный вопрос рассматривался на заседании рабочей группы с участием руководителей Комитета и Департамента края и области, высказывались различные точки зрения, состоялась дискуссия. Однако ввиду равнозначности спорных норм по юридической силе было решено обратиться в центральный аппарат Минюста России.

В ответе Минюст России указал, что отцовство супруга матери ребенка удостоверяется записью об их браке (пункт 2 статьи 48 и пункт 1 статьи 51 Семейного Кодекса Российской Федерации,

пункты 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 15.11.1997 №143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»).

Таким образом, в случае, если родители ребенка состоят в зарегистрированном браке, запись об отце ребенка производится из установленной в законе презумпции отцовства лица, состоящего с матерью ребенка в законном браке.

Органы ЗАГС сталкивались с ситуациями, когда заявители просили указать отчество ребенка в соответствии с национальным обычаем. Однако действующее законодательство не определяет перечень документов, подтверждающих основание для записи отчества ребенка в соответствии с этим обычаем при регистрации рождения.

На практике органы ЗАГС использовали документы о законодательстве иностранных государств, предоставленные Минюстом России для информации. Также учитывалось написание отчества отца (матери) в документе, удостоверяющем личность, и свидетельстве об их рождении.

Однако можно сказать, что сложившаяся практика не была полностью урегулированной. Сами заявители иногда истолковывают свой национальный обычай по-разному, например, просят о разном написании постфиксов или используют различные буквы: «кызы», а в другом случае – «кизи», а также о написании постфикса с прописной или строчной букв.

В целях четкого урегулирования данного вопроса Управление Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области (далее – Управление) обратилось в Минюст России и получило разъяснения о том, что если в органе ЗАГС нет соответствующей информации, заявители могут подтвердить свою просьбу справкой о содержании норм семейного законодательства соответствующего иностранного государства, выданной компетентным органом этого государства, включая его консульское или дипломатическое представительство на территории Российской Федерации.

Одним из направлений взаимодействия Управления, Комитета и Департамента является подведение итогов проверок органов ЗАГС. Законом Хабаровского края Ситинское сельское поселение муниципального района имени Лазо было наделено полномочия-

ми на государственную регистрацию рождения, заключения брака, расторжения брака, установления отцовства, смерти.

В ходе деятельности администрации Ситинского сельского поселения были выявлены грубые нарушения Федерального законодательства. Одно нарушение касалось двойной регистрации расторжения брака в ЕГР ЗАГС в отношении одних и тех же граждан.

Второе нарушение заключалось в том, что запись акта о расторжении брака по взаимному согласию составлена в день подачи заявления супругой без соответствующего нотариально заверенного заявления супруга.

По выявленным нарушениям внесено предписание и установлен срок устранения нарушений.

Администрация Ситинского сельского поселения проигнорировала предписание. Мер к устранению нарушений не предприняла.

По установленным нарушениям Комитетом принято решение об обращении в Законодательную думу Хабаровского края с инициативой о лишении полномочий Администрации Ситинского сельского поселения на государственную регистрацию актов гражданского состояния.

Депутатами Законодательной думы позиция Управления и Комитета была поддержана и с 1 января 2023 года Администрация Ситинского сельского поселения лишена полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния.

Таким образом, на территории края и области сложился конструктивный диалог между Управлением, органами исполнительной власти и практикующими органами ЗАГС, обеспечивающий единство правового пространства на территории двух субъектов.





Заместитель начальника
Управления Минюста России
по Сахалинской области

**КУРБАТОВА
ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНА**

Актуализация федерального законодательства в сфере проведения мониторинга правоприменения

Мониторинг правоприменения проводится в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

Согласно пунктам 17 и 19 Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03 марта 2014 года № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Сахалинской области (далее – Управление) проводит в установленном порядке антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых

актов субъектов Российской Федерации, а также проводит в установленном порядке мониторинг применения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Мониторинг правоприменения в силу положений Указа Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также муниципальных правовых актов.

Взаимодействие Управления с органами государственной власти Сахалинской области при проведении мониторинга правоприменения строится на основании заключенных Соглашений о взаимодействии в сфере юстиции:

— Соглашение между Управлением и Сахалинской областной Думой о взаимодействии в сфере юстиции от 25 февраля 2009 года (далее – Соглашение от 25.02.2009);

— Соглашение между Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Сахалинской области и Правительством Сахалинской области о взаимодействии в сфере юстиции от 05 апреля 2018 года (далее – Соглашение от 05.04.2018).

Управлением по результатам правоприменения Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» выявлены пробелы правового регулирования. В адрес Правительства Сахалинской области направлено предложение о принятии нормативных правовых актов, предусмотренных указанным Федеральным законом. По результатам рассмотрения предложений Управления принято постановление Правительства Сахалинской области от 21 января 2021 года № 11 «Об утверждении Порядка участия представителей Сахалинской области в органах управления автономной некоммерческой организацией, учредителем которой является Сахалинская область».

Ряд проблем правоприменения выявлен Управлением по результатам мониторинга правоприменения законодательства при осуществлении полномочий по оказанию бесплатной юридической помощи.

Так, Управлением в адрес Правительства Сахалинской области направлено предложение о внесении изменений и дополнений в Закон Сахалинской области от 13 ноября 2014 года № 61-30 «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи в Сахалинской области» в части предоставления права на получение всех видов бесплатной юридической помощи лицам, постоянно проживающим на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, вынужденно покинувшим указанные территории и прибывшим на территорию Сахалинской области, в том числе в экстренном массовом порядке в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 марта 2022 года № 349 «О распределении по субъектам Российской Федерации граждан Российской Федерации, Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, вынужденно покинувших территории Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке».

Законом Сахалинской области от 28 ноября 2022 года № 96-30 «О внесении изменений в Закон Сахалинской области «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи в Сахалинской области» внесены соответствующие изменения в основной нормативный правовой акт.

В Правительство Сахалинской области Управлением внесено предложение о принятии областного нормативного правового акта об освобождении детей-сирот, обучающихся в образовательных организациях, от платы за жилищно-коммунальные услуги. Рассмотрев предложение, Правительство Сахалинской области разработало проект закона, который внесен в Сахалинскую областную Думу и принят в качестве Закона Сахалинской области от 16 марта 2022 года № 19-30 «О внесении изменений в статью 5 Закона Сахалин-

ской области «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Сахалинской области» и Закон Сахалинской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Сахалинской области по опеке и попечительству».

Кроме того, Управлением в Сахалинскую областную Думу направлено предложение о внесении изменений и дополнений в Закон Сахалинской области от 13 ноября 2014 года № 61-30 «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на получение бесплатной юридической помощи в Сахалинской области» в части расширения перечня категорий граждан, призванных на военную службу в рамках мероприятий частичной мобилизации, а также добровольно заключивших контракт для прохождения службы в Вооруженных Силах Российской Федерации в рамках частичной мобилизации и членов семей мобилизованных лиц.

Исходя из анализа постановления Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации», мониторинг правоприменения нормативных правовых актов – масштабная работа по анализу федерального, регионального законодательства, судебной практики, выявления коллизий и пробелов законодательства и т.д.

На территории Сахалинской области принято и действует постановление Правительства Сахалинской области от 27 декабря 2016 года № 667 «О мониторинге законодательства», согласно которому органам исполнительной власти Сахалинской области, структурным подразделениям Правительства Сахалинской области поручено организовать работу по осуществлению мониторинга законодательства, а функции координации деятельности органов исполнительной власти Сахалинской области, структурных подразделений Правительства Сахалинской области по вопросам осуществления мониторинга законодательства возложены на государственно-правовой департамент Правительства Сахалинской области.

В соответствии с распоряжением Правительства Сахалинской области от 21 мая 2012 года № 361-р «Об организации мониторинга правоприменения в Сахалинской области» при осуществлении

мониторинга правоприменения органы исполнительной власти Сахалинской области могут создавать экспертные советы с участием представителей общественных правовых организаций, высших учебных заведений Сахалинской области, а также привлекать к участию в мониторинге правоприменения созданные при органах исполнительной власти Сахалинской области Общественные советы.

Территориальные органы Минюста России не являются органами-правоприменителями нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Проблемы, возникающие при применении нормативных правовых актов Сахалинской области, в соответствии с постановлением Правительства Сахалинской области от 27.12.2016 № 667 «О мониторинге законодательства» выявляют, анализируют и принимают меры к их устранению органы исполнительной власти Сахалинской области, структурные подразделения Правительства Сахалинской области и, соответственно, не могут быть выявлены при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов территориальными органами Минюста России.

При этом следует обратить внимание на цель проведения мониторинга правоприменения, указанную в подпункте «а» пункта 2 Указа Президента РФ от 20 мая 2011 года №657: *осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения 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.*

Вместе с тем, складывающаяся практика показывает, что цели проведения мониторинга правоприменения гораздо шире.

В связи с изложенным полагаем необходимым актуализировать федеральное законодательство в сфере мониторинга правоприменения, а также конкретизировать полномочия территориальных органов Минюста России в сфере проведения мониторинга правоприменения.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации №657 Правительству Российской Федерации поручено, в том числе, учитывать в плане своей законопроектной деятельности предло-

жения о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, представленные по результатам мониторинга.

Во взаимодействии с органами государственной власти субъекта установлено, что одной из проблем осуществления мониторинга правоприменения является отсутствие конечного результата рассмотрения предложений органов государственной власти субъекта.

В связи с чем предлагается закрепить создание единого информационного ресурса в виде единой цифровой площадки по учету результатов мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации, а также, с учетом проблем, выявляемых при оказании бесплатной юридической помощи, предусмотреть использование в качестве инструмента по проведению мониторинга правоприменения Информационной системы «Правовая помощь» Минюста России.





Заместитель начальника
Главного Управления Минюста
России по Санкт-Петербургу и
Ленинградской области

**ГАЛИЧ
ГРИГОРИЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ**

Технологические аспекты мониторинга правоприменения: функции, стимулы, риски

Качество правоприменения связано с тем, насколько нормы применяемых правовых актов не противоречат друг другу или иным нормам права. Сложно знать все нормы даже из одной области права, поэтому важно быть уверенным, что нормой, установленной тем или иным актом, можно пользоваться без риска ее противоречия другим положениям законодательства.

Это базовая потребность:

1. Для человека, потому что связана со многими другими – качеством жизни, безопасностью, здоровьем, образованием. В современном мире для их удовлетворения нужна качественная правовая информация.

2. Для экономики. Любой предприниматель может столкнуться с финансовыми рисками, вызванными коллизиями в законодательстве. Делая тот или иной выбор по развитию бизнеса, основанный на нормативно-правовом акте (далее – НПА) субъекта или органов местного самоуправления, бизнесу нужна уверенность в том, что эти акты не противоречат ни одному из нескольких тысяч федеральных законов или ведомственных актов.

3. Для государства, поскольку юридическая чистота принимаемых решений на всех уровнях государственного управления определяет его эффективность и доверие общества.

Обеспечить эту потребность призван мониторинг правоприменения, представляющий комплексную и плановую деятельность уполномоченных государственных органов по сбору, анализу и оценке информации о состоянии нормативно-правового регулирования (далее – НПР), а также по прогнозированию динамики его развития и практики применения.

Цель мониторинга правоприменения – обеспечение своевременного принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) НПА в интересах надлежащего функционирования и развития государства, общества и личности, обеспечения соответствия их нормативно-правового регулирования характеру современных потребностей.

Основные задачи мониторинга правоприменения:

— определение степени эффективности НПР, а также соответствия практики применения правовых норм потребностям общества и стратегическим целям (приоритетам) государства;

— определение избыточности или недостаточности НПР общественных отношений, выявление дублирующих, устаревших, противоречащих друг другу норм, не востребуемых или неприменимых на практике положений НПА;

— выявление правовых норм, имеющих неоднозначное применение на практике;

— выявление причин и условий, способствующих неправильному применению НПА;

— выявление и оценка правовых, политических, социально-экономических и иных последствий принятия НПА, а также оценка степени достижения целей их принятия;

— получение прогностической информации о тенденциях, путях, формах и методах развития НПР;

— выработка предложений по совершенствованию НПР.

Основные объекты мониторинга: правовое поле, судебная практика, информация гражданского сектора и СМИ.

Основные субъекты мониторинга правоприменения: государственные органы, являющиеся разработчиками принятых законодательных и иных НПА, органы прокуратуры. Инициативными субъектами могут выступать: органы законодательной власти административно-территориальных образований, уполномоченные

по правам человека и ребенка, независимые эксперты, научные организации, корпоративные объединения, СМИ, правозащитные и общественные организации и иные институты гражданского общества.

Основными для мониторинга правоприменения являются принципы:

- непрерывности, предусматривающий осуществление на постоянной основе в отношении всех действующих на период его проведения НПА;
- методической обеспеченности;
- полноты информационной базы;
- достоверности информации;
- оснащенности, предусматривающий поддержание необходимого уровня обеспеченности в различных аспектах (кадровом, финансовом, технологическом), достаточного для решения поставленных задач.

Координатор проведения мониторинга правоприменения – Минюст России.

Обеспечение полноты и своевременности выполнения основных задач с соблюдением принципов проведения на всем правовом поле невозможно без создания новых инструментов автоматизации этих процессов.

Кроме того, современный уровень развития технологий в государственном управлении, экономике, общественных отношениях привел к появлению новых вызовов праву.

Первый, технологический, вызов состоит в том, что постоянно растущий объем знаний в цифровой форме невозможно соотнести с информацией в правовых информационных системах и, как следствие, оценить степень правовой урегулированности отношений, связанных с применением новых знаний. В информационно-технологической среде право отделено от оборота знаний и информации.

Второй вызов, организационно-правовой, связан с недостаточным уровнем обеспечения единства правового пространства (далее – ЕПП) и возможности актуальной оценки этого уровня. Нет инструментария для оперативной оценки на соответствие принципу ЕПП при издании новых и/или внесении изменений в ранее принятые НПА.

Третий вызов, общественный, вызван высокой динамикой общественных отношений и тем, что развитие права с опозданием реагирует на происходящие изменения вследствие проведения мониторинга правоприменения по существующим методикам. Например, правовое обеспечение противодействия иностранному влиянию должно непрерывно совершенствоваться в связи с совершенствованием форм и методов, применяемых нашими противниками по раскачиванию внутренней ситуации, при этом в нормотворчестве надо работать на упреждение.

Четвертый вызов, качественный, как следствие двух первых определяется новыми требованиями мониторинга правоприменения уже на этапе нормотворчества. Чтобы качественно создать что-то новое, нужно обрабатывать быстро растущие объемы правовой и интеллектуальной информации. Прорыв в качестве и сроках разрабатываемых проектов НПА возможен только тогда, когда обработан определенный информационный пласт. Поэтому без автоматизации процесса мониторинга невозможно эффективно заниматься нормотворчеством, которое должно быстро двигаться вперед и создавать отвечающую современному обществу и технологическому укладу правовую среду, способную в опережающем (а не в догоняющем) порядке обеспечивать постоянный рост творческого сегмента общества и экономики.

Как результат, мы имеем большую мобильность законодательной практики, принимаемые законы живут без изменений и дополнений очень короткий срок. Часть законов быстро теряют актуальность, потому что подготовлены без учета и обработки всей имеющейся информации, не полностью соответствуют концепции государственно-правового развития и динамике общественных процессов, противоречат другим законам.

Стоит отметить, что существующие методики мониторинга не отвечают этим вызовам, требуются новые подходы к методическому обеспечению. При этом необходимы одновременные изменения в методическом, организационном и технологическом обеспечении, так как эти изменения взаимосвязаны.

Ответом на эти вызовы должно стать качественное повышение уровня автоматизации, в том числе до автоматического (без участия человека), бизнес-процессов при проведении мониторинга

на основе цифровизации (по сути математического моделирования) правовых источников и информации из иных источников (информационных систем, сети Интернет и др.).

Моделирование должно основываться на формализации основных задач. Математическая, логическая, лингвистическая обработка правовых данных, анализ и прогнозирование на их основе помогут создать основу для перехода от базы данных правовых документов к базе правовых знаний для непрерывного решения задач мониторинга в полном объеме.

Цифровизация рассматриваемой проблемной области – это создание технологии гибкого правового пространства с возможностями самооценки и саморегулирования, которые позволят резко повысить объем и качество нормотворчества с целью удовлетворения текущих и перспективных запросов общества, экономики, государства.

Это более сложный технологический уровень (чем информатизация – уровень современного этапа), позволяющий замещать человека на определенных участках, работать быстрее и точнее, принимать оптимальные решения в ситуациях разной степени сложности (подход к искусственному интеллекту).

Ключевым фактором является представление правового поля в цифровом виде на основе математических моделей для возможности их обработки и использования ее результатов, что невозможно при традиционных формах представления информации в существующих правовых системах. Возможности автоматизировать процессы обработки и анализа больших массивов данных при мониторинге приведут и к качественным изменениям его результатов.

Моделирование открывает перед правом определенные перспективы, если рассматривать моделирование как построение не абстрактных описательных категорий, а моделей, основанных на числовых и логических значениях, что дает возможность разрабатывать алгоритмы обработки и анализа их свойств. Математическая модель НПА может автоматически формироваться одновременно с его написанием или впоследствии средствами лингвистического анализа.

Цифровизация правового поля может быть реализована через создание нового инструмента – распределенной цифровой платформы (далее – ЦП). Такая платформа позволит вывести процессы на качественно новый уровень с созданием новых возможностей. ЦП в данном случае – это распределенный цифровой реестр, заменяющий информационно-правовые ресурсы уполномоченных на принятие НПА федеральных и региональных органов государственной власти, в котором действия по принятию НПА на уровне субъекта отображаются и оцениваются на федеральном уровне (или уровне соответствующего территориального органа). Платформа может использоваться и для актов местного самоуправления, а также как информационный ресурс судебных решений.

На каждом уровне действия с НПА нельзя отменить или изменить задним числом, а принятие и регистрация НПА на одном уровне технологически связаны с регистрацией и результатами экспертизы на другом, обеспечивая необходимую степень автоматизации бизнес-процессов и целостность информации.

ЦП позволит через автоматизацию бизнес-процессов использовать новые формы при регистрации и мониторинге нормативно-правовой базы, объективно фиксируя факты создания новых НПА и вносимых изменений в действующие НПА с обеспечением высокой степени достоверности.

ЦП создает автоматические «умные контакты» между НПА (как одного, так и различных уровней) как самостоятельными информационно-правовыми объектами. Контакты будут активироваться при наступлении определенных условий без непосредственного участия экспертов, которым будут доступны результаты обработки.

На ЦП может быть создана информационная среда, содержащая информацию обо всех НПА и их контенте. Органы власти различных уровней смогут размещать на платформе свои объекты (в том числе проекты НПА) для автоматических/автоматизированных процедур экспертизы и регистрации.

На базе платформы могут быть созданы непрерывные сервисы мониторинга правоприменения, включая контроль соответствия НПА принципу ЕПП, диагностики состояния законодательства, регистрации в федеральном реестре, принятия тех или иных решений.

Такой подход технологически непрерывно формирует правовое пространство (под контролем экспертов), что позволит правовому пространству отвечать на современные вызовы.

Появляется возможность и новой методики с новыми функциями на основе автоматического проведения мониторинга правоприменения как правового регулирования (отчасти саморегулирования), позволяющего качественно и быстрыми темпами корректировать правовой ландшафт, вызывая синергетический эффект по улучшению качества правового контента.

Процесс мониторинга правоприменения будет переведен на технологию ситуационных центров, уже используемую другими ведомствами.

К новым функциям при проведении мониторинга правоприменения, которые целесообразно выполнять в автоматическом (автоматизированном) режиме с применением цифровых методов, можно отнести:

- проведение правовых и антикоррупционных экспертиз всех принимаемых (изменяемых) НПА на соответствие всему объему действующих правовых норм (в ручном режиме таких объемов экспертиз достичь невозможно);

- выявление по результатам экспертиз и формирование перечней норм НПА меньшей юридической силы (нижних относительно уровня рассматриваемого НПА уровней), которые должны быть изменены с принятием рассматриваемого НПА;

- проведение правовых экспертиз на этапе нормотворчества (а также на этапе регистрации) при разработке проекта нормативного акта, что позволит уже на этапе разработки добиваться юридической чистоты – цифровая гигиена этапа нормотворчества;

- автоматическая дополнительная кодификация или перекодификация законодательства при принятии НПА, регулирующих новые сферы деятельности и/или области знаний;

- определение регулируемых и нерегулируемых на данном этапе с правовой точки зрения областей знаний и деятельности;

- экстраполирование (прогнозирование) потребности в новых НПА по заданным критериям на определенный предстоящий период, а также автоматизированная разработка проектов таких документов;

— создание базы знаний судебных решений с привязкой к правовому полю;

— мониторинг правового пространства и деятельности органов, ответственных за нормотворчество и правоприменение, по устанавливаемым критериям (технология ситуационных центров);

— единая регистрация в федеральных регистрах нормативно-правовых актов различного уровня по заданным критериям;

— построение дерева связей всей совокупности НПА в правовом пространстве;

— дополнительные сервисные функции.

К стимулам создания инструмента цифрового мониторинга правоприменения следует отнести:

— обеспечение проведения мониторинга правоприменения в режиме on-line одновременно с изменениями законодательной базы и иных источников;

— повышение уровня автоматизации процессов (вплоть до технологического саморегулирования) и реализация новых функциональных возможностей по обеспечению ЕПП в режиме on-line на основе формализации описания НПА, взаимосвязей между ними и разработки соответствующих алгоритмов;

— осуществление перехода от базы данных НПА к правовой базе знаний с новыми функциональными возможностями;

— возможность существенного повышения качества экспертиз, например антикоррупционных. В настоящее время имеется очевидный минус таких экспертиз, связанный с упрощением антикоррупционного анализа, который сводится к поиску так называемых коррупциогенных факторов, многие из которых определены текстуально. Однако коррупционная составляющая может скрываться как за всей целостностью нормативного правового акта, так и за теми его частями, которые с помощью такой методики не обнаруживаются, а сами коррупциогенные формулировки далеко не всегда однозначно свидетельствуют о коррупционной составляющей акта. Для серьезного противодействия коррупционным составляющим в НПА требуется системный, всесторонний анализ с прогнозным моделированием коррупционных рисков;

— скачкообразное повышение качества и объемов проведения мониторинга правоприменения;

— возможности скачкообразного повышения функциональности правоприменения, вплоть до прогнозирования последствий принятия конкретных законодательных актов в той или иной сфере;

— уменьшение административных и сопутствующих расходов при проведении мониторинга правоприменения.

Могут возникнуть следующие административно-юридические риски, связанные с началом работ по созданию цифрового инструмента для мониторинга правоприменения:

— отсутствие концепции создания (в этом документе можно было бы на этапе постановки задачи отразить такие вопросы как: предпосылки создания, цели и задачи, принципы и основные направления, целевую архитектуру, обеспечение информационной безопасности, основные этапы создания, организацию управления процессом создания, источники финансирования, ожидаемый эффект, перечень участников и другие);

— риск того, что отношения в цифровой среде на долгое время останутся в зоне саморегулирования из-за несовпадения скоростей нормотворчества и растущего оборота общественных и экономических отношений в цифровой форме;

— отсутствие в законодательстве технологических подходов к правовому регулированию;

— несоответствие организационных структур органов государственной власти, правоохранительных и судебных институтов перечисленным подходам проведения цифрового мониторинга правоприменения;

— возможная неготовность к результатам цифрового мониторинга на первоначальном этапе, связанная с необходимостью внесения большого объема изменений в законодательные акты;

— отсутствие законодательных норм об электронном юридическом взаимодействии без участия человека (доверенных электронных сервисов), в том числе механизмов юридической ответственности при таком электронном взаимодействии;

— отсутствие достаточного уровня готовности и доверия общества и государства перейти к «цифровой справедливости»;

— создание этого важного инструмента для выполнения государственных функций в правовом поле вначале коммерческими,

а не государственными структурами, что приведет к отсутствию технологического государственного контроля и прогнозирования необходимого развития правового поля.

Эти риски нужно учитывать до начала проектирования цифровой платформы, на этапе постановки задач.

В связи с изложенным представляется целесообразным создание методического совета (рабочей группы) в Минюсте России (как координаторе проведения мониторинга правоприменения) по формированию концепции цифровой методики и основных требований к цифровой платформе для проведения мониторинга правоприменения.



Г.Е. Галич на трибуне





Заместитель начальника
Управления Минюста России
по Республике Бурятия

**СУВОРОВ
АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ**

Практика взаимодействия Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Бурятия с органами публичной власти Республики Бурятия в сфере мониторинга правоприменения законодательства Республики Бурятия

В условиях стремительного развития законодательства большое значение для повышения его качества имеет осуществление правового мониторинга.

В качестве задач мониторинга правоприменения можно назвать:

- выявление недостатков правового регулирования, а также определение эффективности действия правовых норм в целях систематизации и совершенствования законодательства;
- создание условий для упорядочения федерального и регионального законодательства;
- выявление тенденций и потребностей в правовом регулировании определенного круга общественных отношений;
- определение возможности и необходимости восприятия зарубежного опыта развития правовых институтов.

На федеральном уровне в сфере мониторинга правоприменения уже более 10 лет действуют:

— Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»,

— Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

В соответствии с указанными актами в Республике Бурятия приняты и действуют:

— Закон Республики Бурятия от 04 июля 2014 года №560-V «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Республики Бурятия»;

— Постановление Народного Хурала Республики Бурятия от 05 ноября 2014 года № 831-V «Об утверждении Порядка проведения в Народном Хурале Республики Бурятия мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Республики Бурятия, принятых Народным Хуралом Республики Бурятия»;

— Постановление Правительства Республики Бурятия от 25 июня 2015 года № 320 «Об организации осуществления мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Республики Бурятия исполнительными органами государственной власти Республики Бурятия».

Из вышеназванных нормативных правовых актов следует, что правовой мониторинг представляет собой комплексную и плановую деятельность органов государственной власти Республики Бурятия, иных государственных органов Республики Бурятия в пределах своих полномочий по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия, изменения или признания утратившими силу Конституции Республики Бурятия, законов Республики Бурятия и иных нормативных правовых актов Республики Бурятия.

Мониторинг правоприменения законодательства Республики Бурятия осуществляется органами государственной власти Республики Бурятия в соответствии с ежегодно утверждаемыми планами. Как правило, планы учитывают план мониторинга правоприменения, принимаемый на федеральном уровне.

Основными задачами мониторинга правоприменения в соответствии с законом Республики Бурятия определены:

1) обеспечение систематизации законодательства Республики Бурятия;

2) получение объективной информации о тенденциях и потребностях правового регулирования общественных отношений;

3) выявление коллизий между нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами Республики Бурятия, а также между нормативными правовыми актами Республики Бурятия, пробелов, дублирования в правовом регулировании;

4) выявление факторов (в том числе коррупциогенных), снижающих эффективность реализации нормативных правовых актов Республики Бурятия;

5) обеспечение контроля за реализацией нормативных правовых актов Республики Бурятия.

Участие Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Бурятия (далее – Управление) в указанной деятельности осуществляется в тесном взаимодействии с органами власти Республики Бурятия. В соответствии с заключенными с Народным Хуралом Республики Бурятия, Администрацией Главы Республики Бурятия, Правительством Республики Бурятия соглашениями основными формами такого взаимодействия являются:

- обмен информацией;
- осуществление взаимных консультаций;
- участие в нормотворческой деятельности;
- создание рабочих групп по вопросам мониторинга правоприменения.

Необходимо отметить, что, говоря о мониторинге, в практике подчас используется различная терминология: «правовой мониторинг», «мониторинг законодательства», «мониторинг правоприменения».

Если говорить о мониторинге законодательства, то Положением об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации, утвержденного Приказом Министер-

ства юстиции Российской Федерации от 03 марта 2014 года №26, предусмотрено проведение повторной экспертизы нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации по результатам проведения до 15 числа месяца, следующего за истекшим кварталом, ежеквартального обзора нормотворчества субъектов Российской Федерации.

В рамках исполнения указанного полномочия в Управлении организовано ежеквартальное проведение указанных обзоров, по результатам которых готовятся предложения по проведению повторной правовой экспертизы нормативных правовых актов.

В ходе проведения таких обзоров осуществляется мониторинг изменений федерального законодательства, не учтенных в республиканском законодательстве.

В текущем году по результатам повторной правовой экспертизы подготовлено 42 отрицательных экспертных заключения.

Вместе с тем, полагаем, что мониторинг правоприменения более широкое понятие. В ходе мониторинга правоприменения дается оценка не только соответствия законодательства Республики Бурятия федеральному, но также и оценка правоприменительной практики.

В целях проведения анализа проблем, возникающих при применении нормативных правовых актов, при Управлении образован Экспертный совет по мониторингу правоприменения, утверждены Положение о нем и его состав.

Экспертный совет по мониторингу правоприменения при Управлении (далее – Совет) действует на постоянной основе в соответствии с ежегодно утверждаемым планом работы. Заседания Совета проходят раз в полугодие.

Экспертный совет обеспечивает участие и взаимодействие общественных и иных некоммерческих организаций, научных и образовательных организаций, иных организаций, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти Республики Бурятия с Управлением в процессе мониторинга правоприменения.

В состав Экспертного совета включены представители Народного Хурала Республики Бурятия, Государственно-правового комитета Администрации Главы Республики Бурятия и Правительства

Республики Бурятия, Уполномоченный по правам ребенка в Республике Бурятия, Уполномоченный по правам человека в Республике Бурятия, представители научного сообщества (в т.ч. Бурятский государственный университет, Восточно-сибирский государственный университет технологий и управления).

Кроме того, к работе Совета привлекаются члены Общественной палаты Республики Бурятия в целях выработки и рассмотрения предложений по совершенствованию законодательства Республики Бурятия, обмена информацией о состоянии законодательства и правоприменительной практики.

Мониторинг, проводимый Экспертным советом, включает в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения законов Республики Бурятия. При осуществлении мониторинга используется информация, содержащаяся в федеральном регистре нормативных правовых актов, дается оценка в полном ли объеме приняты подзаконные акты. Особое внимание уделяется оценке и анализу информации, поступившей от правоприменителей.

В текущем году запланировано рассмотрение 4 законов Республики Бурятия.

В первом полугодии проведен мониторинг правоприменения законов Республики Бурятия от 22 декабря 2012 года №3081-IV «Об оказании бесплатной юридической помощи в Республике Бурятия», от 10 декабря 2009 года № 1182-IV «О некоторых мерах по предупреждению причинения вреда здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей в Республике Бурятия».

Доклад по результатам мониторинга направлен Главе Республики Бурятия и в Народный Хурал Республики Бурятия. Организовано проведение опроса об эффективности применения закона. По результатам проведенного мониторинга органам государственной власти Республики Бурятия предложено создать государственное юридическое бюро.

По результатам мониторинга закона Республики Бурятия от 10 декабря 2009 года № 1182-IV «О некоторых мерах по предупреждению причинения вреда здоровью, физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей в Республике Бурятия» выявлен пробел в правовом регулировании,

а также предложено рассмотреть возможность заключения соглашения Правительства Республики Бурятия с МВД по Республике Бурятия о передаче полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 10 Закона РБ «Об административных правонарушениях».

В первом полугодии 2024 года запланировано рассмотрение результатов мониторинга на заседаниях профильных комитетов Народного Хурала Республики Бурятия.

Управление участвует также в подготовке доклада о результатах мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, проводимого Народным Хуралом Республики Бурятия.

Неоднократно такая информация готовилась для Комитетов Народного Хурала Республики Бурятия по межрегиональным связям, национальным вопросам, молодежной политике, общественным и религиозным объединениям, по социальной политике, по экономической политике, природопользованию и экологии.

За последние три года представлялась информация для проведения мониторинга правоприменения 7 законов Республики Бурятия:

- от 04 декабря 2000 года № 529-II «О народных художественных промыслах в Республике Бурятия»,
- от 27 сентября 2001 года № 813-II «О материальном обеспечении и мерах социальной поддержки приемной семьи в Республике Бурятия»,
- от 07 марта 2014 года № 383-V «О мерах поддержки бурятского языка как государственного языка Республики Бурятия»,
- от 10 июня 1992 года № 221-XII «О языках народов Республики Бурятия»,
- от 11 октября 2012 года № 2897-IV «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Республике Бурятия»,
- от 13 июля 2009 года № 910-IV «О государственных наградах Республики Бурятия»,
- от 07 июля 2017 года № 2441-V «О мерах по завершению долевого строительства многоквартирных домов, признанных про-

блемными объектами и расположенных на территории Республики Бурятия»,

— от 07 мая 2016 года N 1734-V «О промышленной политике в Республике Бурятия».

Предложения по корректировке законодательства направлены в отношении 4 законов. По результатам анализа законов выявлялись пробелы в правовом регулировании, несоответствия федеральному законодательству, коллизии.

Оценка необходимости принятия и изменения законов Республики Бурятия производится также при подготовке предложений в примерный план законопроектной работы Народного Хурала Республики Бурятия.

В текущем году по предложению Управления в план законопроектной работы Народного Хурала Республики Бурятия вошли предложения о разработке проектов законов «О правовом просвещении и правовом информировании в Республике Бурятия», «О реализации государственных полномочий Республики Бурятия в сфере пробации».





Начальник отдела по вопросам
регионального законодательства
и регистрации уставов
муниципальных образований
Управления Минюста России
по Астраханской области

**КАРПОЧЕВ
АЛЕКСАНДР ВЯЧЕСЛАВОВИЧ**

Вопросы обобщения, анализа и оценки информации о практике применения нормативных правовых актов

Мониторинг правоприменения согласно Указу Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения Российской Федерации» представляет собой комплексную и плановую работу по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации.

Данному виду деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации придан общегосударственный масштаб и системный характер, определён широкий круг субъектов, которые могут принимать участие в проведении мониторинга.

Мониторинг правоприменения должен быть направлен, в первую очередь, на изучение социальных потребностей в законе и отражение объективной информации о законодательстве и правоприменительной практике, которые будут использованы для последующего оперативного устранения недостатков в законодательстве Российской Федерации либо в правоприменении.

Для того, чтобы объективно оценивать правоприменительную практику, к деятельности по мониторингу правоприменения целесообразно привлекать как можно более широкий круг профессиональных юристов, представителей научной школы, правозащитных и общественных организаций, бизнес-сообщества, средств массовой информации.

Только при комплексном изучении оценки общественного мнения, противопоставлении полярных позиций федеральных органов исполнительной власти, профессиональных юристов и представителей иных структур гражданского общества возможно получить объективную информацию о правоприменении закона или группы нормативных правовых актов, регламентирующих определенную сферу правоотношений.

Обобщение, анализ и оценка информации о практике применения нормативных правовых актов является вторым этапом осуществления мониторинговых исследований, после того как определены основные цели, задачи и методы мониторинга.

Выбор анализируемой информации должен быть обусловлен необходимостью получения сведений о фактических результатах действия нормативных актов, что, в свою очередь, позволит сделать вывод об эффективности регулирующего воздействия и качестве нормативных правовых актов.

Мониторинг правоприменения включает в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения:

- а) Конституции Российской Федерации;
- б) федеральных конституционных законов;
- в) федеральных законов;
- г) законов Российской Федерации, основ законодательства Российской Федерации, постановлений Верховного Совета Российской Федерации, Съезда народных депутатов Российской Федерации, а также постановлений и указов Президиума Верховного Совета Российской Федерации;
- д) указов Президента Российской Федерации;
- е) постановлений Правительства Российской Федерации;
- ж) нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций,

издающих в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные правовые акты.

При осуществлении мониторинга правоприменения учитывается также практика применения нормативных правовых актов СССР и РСФСР, сохраняющих своё действие на территории Российской Федерации.

При осуществлении мониторинга правоприменения по вопросам выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается практика выполнения постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации.

При осуществлении мониторинга правоприменения используются также:

а) практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов;
б) практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов;

в) информация о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившая от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также из Общественной палаты Российской Федерации, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона;

г) информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций;

д) информация, почерпнутая из средств массовой информации;

е) информация, поступившая от граждан;

ж) информация, поступившая из иных источников.

Сбор правоприменительной практики субъекты мониторинга правоприменения осуществляют с использованием всех доступных для них источников информации.

При осуществлении мониторинга правоприменения в зависимости от тематики может использоваться, в частности, информация о практике правоприменения:

— из открытых источников, в которых в свободном доступе размещаются правоприменительные акты, в т.ч. средств массовой информации, справочных информационных систем, открытых баз данных и т.п.;

— из закрытых источников, порядок доступа к которым определяется на основе соглашения с субъектом, предоставляющим доступ и с соблюдением правил доступа к информации с ограниченным доступом, в том числе от уполномоченных по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам потребителей финансовых услуг, субъектов общественного контроля, других органов и организаций, осуществляющих государственный или общественный контроль;

— от иных организаций и лиц, в том числе от тех, кто непосредственно принял (издал, подписал) правоприменительное решение.

Активно должна использоваться информация о мерах прокурорского реагирования, а также судебная практика, в том числе других регионов.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», полномочий, предусмотренных подпунктами 19, 91 пункта 6 Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации, утверждённого приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03 марта 2014 года № 26, Управлением Минюста России по Астраханской области (далее – Управление) образована Рабочая группа при Управлении по мониторингу правоприменения, утверждены Положение о Рабочей группе и её состав.

Заседания Рабочей группы по мониторингу правоприменения проводятся Управлением ежеквартально. На заседаниях обсуждаются проблемные вопросы применения действующего законодательства согласно плану мониторинга правоприменения, ежегодно утверждаемому Правительством Российской Федерации, а также вопросы правоприменения законодательства Астраханской области, подводятся итоги проведённых Управлением обзоров и мониторинга законодательства Астраханской области.

Так, в ходе мониторинга применения законодательства Астраханской области об административных правонарушениях было установлено, что отдельные статьи закона не соответствовали требованиям определённости, ясности и недвусмысленности и соблюдения гарантированного Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 19) принципа равенства всех перед законом, означающего, что любое административное правонарушение должно быть чётко определено, чтобы, исходя непосредственно из текста соответствующей нормы, каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия).

Частью 5 статьи 13 Закона Астраханской области от 22.06.2016 № 41/2016-03 «Об административных правонарушениях» было установлено, что административная ответственность наступает за нарушение Правил благоустройства, установленных органами местного самоуправления. Состав административного правонарушения из такой диспозиции не виден.

В связи с этим Управлением собиралась информация относительно привлечения на территории муниципального района (городского округа) к административной ответственности по части 5 статьи 13 Закона Астраханской области от 22.06.2016 № 41/2016-03 «Об административных правонарушениях» граждан, должностных лиц, юридических лиц за период с 2020 по 2023 годы и конкретных нарушений правил благоустройства территории муниципального образования, которые были допущены, а также размеров наложенных административных штрафов.

Членам Рабочей группы была предоставлена информация о составленных за последние 3 года протоколах об административных правонарушениях по части 5 статьи 13 Закона Астраханской области от 22 июня 2016 года № 41/2016-03 «Об административных правонарушениях» с разбивкой по годам, конкретным правонарушениям, их количеству в каждом году и муниципальному образованию.

При осуществлении мониторинга правоприменения помимо названных видов информации могут также использоваться:

а) статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов;

б) социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований.

Важно при проведении мониторинга правоприменения использовать результаты исследований правоприменительной практики, полученные различными методами. Это могут быть итоги социологических опросов, научно-практических исследований, контент-анализа тематических материалов СМИ, работы привлеченных специалистов-экспертов, в том числе на условиях аутсорсинга.

Управлением в работе по мониторингу правоприменения активно используются данные судебной практики.

Так, благодаря проведённому Управлением мониторингу и обобщению судебной практики установлено, что ответственность за нарушение правил содержания сельскохозяйственных животных, как и сельскохозяйственных птиц, установлена КоАП РФ.

Вместе с тем аналогичная ответственность была установлена и законом Астраханской области. Членами Рабочей группы изучены многочисленные примеры из судебной практики и решено разработать проект закона Астраханской области «О внесении изменений в закон Астраханской области «Об административных правонарушениях», направленный на приведение диспозиции части 5 статьи 13 закона в соответствие с требованиями точности, ясности, недвусмысленности с учётом судебной практики, который был внесён в Думу Астраханской области и впоследствии принят.

Учитывая, что обсуждение обобщенных результатов мониторинга правоприменения, в том числе с участием научного, юридического сообществ, практикующих юристов позволит обеспечить всесторонний подход к мониторингу правоприменения и учет межведомственных интересов, возможно создание соответствующих рабочих групп.

Например, в состав Рабочей группы при Управлении по мониторингу правоприменения входят помимо представителей правовых служб Правительства Астраханской области, администрации Губернатора Астраханской области, Думы Астраханской области также представитель аппарата Уполномоченного по правам человека в Астраханской области, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Астраханской области, представители общественных и научных организаций, кандидаты наук, преподаватели

высших учебных заведений, руководители адвокатской и нотариальной палат Астраханской области, Ассоциации юристов России, Астраханской торгово-промышленной палаты.

Но в зависимости от выбранной сферы мониторинга существует определённая специфика.

Так, при проведении мониторинга правоприменения законодательства о противодействии коррупции дополнительно рекомендуется использовать информацию о результатах, например, мониторинга правоприменения Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части размещения заказов для выполнения услуг.

Использование такой информации позволит обеспечить всесторонний подход к мониторингу правоприменения и учёт межведомственных интересов.

После сбора информации начинается третий этап – обработка результатов исследования (анализ).

В результате анализа информации о допускаемых на территории Астраханской области нарушениях Правил благоустройства за определённый период сформировано несколько самых встречающихся административных составов в их количественном выражении и выведена диспозиция.

Среди допускаемых за период с 2020 года по настоящее время нарушений на территории города Астрахани (в порядке убывания количества нарушений):

1) отсутствие установленных у нестационарных торговых объектов урн для мусора (685);

2) несоблюдение требований по содержанию и уборке территории земельного участка и прилегающей к нему территории (66);

3) складирование строительных отходов, песка, грунта, слив жидких отходов (48);

4) несвоевременная промывка и очистка поверхностей фасадов, в том числе элементов фасадов зданий, сооружений (25).

Основное количество нарушений приходится на период 2020—2021 годов. В 2022 и 2023 годах в Трусовском и Кировском районах города Астрахани нарушений Правил благоустройства не выявлялось. В 2023 году в Советском районе города Астрахани

нарушений также не выявлялось, в Ленинском районе в 2023 году выявлено 2 нарушения.

Таким образом, проанализировав полученную информацию, разработан проект диспозиции, в состав которой было вложено 4 конкретных деяния, влекущих административную ответственность.

Оценка практики правоприменения предполагает уяснение смысла, вкладываемого в нормативные положения их практическим толкованием.

Существуют некоторые правила отбора правоприменительной практики для целей мониторинга.

Выбор анализируемой информации должен быть обусловлен необходимостью получения сведений о фактических результатах действия нормативных актов, что, в свою очередь, позволит сделать вывод об эффективности регулирующего воздействия и качестве нормативных правовых актов. Анализ правоприменительной практики при необходимости, связанной с изменением правового регулирования и(или) обнаружения изменения позиций правоприменителей, должен быть осуществлен в динамике, позволяющий выявить тенденции, формирующиеся в правоприменительной практике, несогласованность и противоречивость правоприменительной практики.

Результаты мониторинга должны носить информационно-аналитический характер и формироваться в виде отчета по результатам мониторинга.

В отчёте обязательно должно быть отражено следующее: вид проведённого мониторинга, качественные и количественные показатели собранной правоприменительной практики, показатели, по которым проводился мониторинг, аналитическая информация о полученных результатах: – ошибки юридико-технического характера – выявление пробелов в правовом регулировании – выявление тенденций правоприменительной практики – сопоставление результатов с изменением действующего законодательства – выявленные случаи искажения смысла нормативного правового акта при его применении.

Выводами по итогам проведённого исследования являются:

- оценка эффективности изменений в регулировании соответствующей сферы, в случае редакции нормативных положений интерес представляет правоприменительная практика «до» и «после» соответствующей редакции;
- вывод о стабильности регулирования общественных отношений – выявление типичных ошибок;
- оценка полноты правового регулирования;
- предложения по устранению выявленных проблем;
- предложения по дальнейшему мониторингу;
- перечень собранных и проанализированных правоприменительных актов.

Результаты мониторинга могут содержать выводы об оценке эффективности правового регулирования и предложения по совершенствованию правового регулирования.

Результаты мониторинга правоприменения должны представлять собой аналитические обобщения изученной правоприменительной практики и не ограничиваться статистическими данными либо выдержками (цитатами) из правоприменительных актов.

Таким образом, результаты проведённого мониторинга напрямую зависят от той информации, которая использовалась при его проведении. Широта используемых информационных источников позволит получить больше сведений о рассматриваемой сфере правоотношений с разных точек зрения. И только комплекс информации (количество информации, качество информации, количество источников информации) позволит получить объективные сведения о правоприменении закона или группы нормативных правовых актов, регламентирующих определенную сферу правоотношений.





Начальник отдела
по вопросам регионального
законодательства и регистрации
уставов муниципальных
образований Управления Минюста
России по Республике Дагестан

**КУРБАНОВ
МАХАЧ АХМЕДОВИЧ**

Проблемы взаимодействия Управления Минюста России по Республике Дагестан с органами государственной власти Республики Дагестан и прокуратурой Республики Дагестан, возникающие при мониторинге правоприменения

Если обратиться к концепции, закладываемой в понятие мониторинга правоприменения, то он 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.

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 по совершенствованию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В России научная разработка института мониторинга правоприменения, его критериев началась в 2000-х гг. Законодательное закрепление на федеральном уровне он получил с принятием Указа Президента РФ от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», утвердившего Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, и постановления Правительства РФ от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

Пункт 2 вышеназванного Положения гласит, что мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации. Координирующая роль здесь принадлежит Минюсту России, который также проводит работу и по методическому обеспечению мониторинга.

Объектами правового мониторинга выступают нормативные правовые акты в целом или отдельные их части, правовые отрасли, институты, регулирующие соответствующие сферы общественной жизни, комплексы нормативных правовых актов, регулирующих отдельные сферы общественных отношений.

В соответствии с пунктом 8 вышеупомянутой Методики при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения в том числе по следующим показателям:

— несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

— искажение смысла положений федерального закона и (или) актов Президента Российской Федерации, Правительства Россий-

ской Федерации, а также решений Конституционного Суда Российской Федерации при принятии нормативного правового акта;

— несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта;

— наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

— неполнота в правовом регулировании общественных отношений;

— коллизия норм права;

— наличие ошибок юридико-технического характера.

Таким образом, следует отметить, что значительную роль при мониторинге правоприменения в субъектах Российской Федерации играет проведение правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Дагестан (далее – Управление) проводит правовую экспертизу нормативных правовых актов исходя из полномочий, определенных Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», Указом Президента Российской Федерации от 13 января 2023 года № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 03 марта 2014 года № 26 «Об утверждении Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и Перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», а также, руководствуясь положениями Приказа от 31 мая 2012 года № 87 Минюста России «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» (далее – Методические рекомендации).

Правовая экспертиза осуществляется в целях выработки федеральными органами государственной власти в пределах их полномочий, вытекающих из пункта «а» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, совместно с органами государственной

власти субъектов Российской Федерации мер по обеспечению соответствия конституций, уставов, законов и иных правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Решаемые посредством экспертизы вопросы весьма разнообразны, поскольку их постановка определяется потребностями практической деятельности субъектов правоприменения. Правовая экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) является видом исследования, в рамках которого анализируется конкретный нормативный правовой акт с учетом комплексного подхода к системе и структуре правовой системы Российской Федерации.

Предметом правовой экспертизы является установление соответствия нормативных правовых актов, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего правовой акт, содержащихся в нем норм требованиям Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также оценка нормативного правового акта требованиям юридической техники (в том числе проверка наличия необходимых реквизитов, соблюдения порядка принятия и обнародования (публикации) нормативного правового акта).

Основные цели правовой экспертизы нормативных правовых актов подчинены выявлению и устранению в них недостатков, влияющих на качество правового регулирования общественных отношений, а также нарушающих единство правовой системы Российской Федерации.

К типичным противоречиям правовых актов Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству можно отнести:

— ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав и свобод граждан;

— принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством, нарушает компетенцию Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

— наличие в правовом акте положений, искажающих содержание и смысл норм Конституции Российской Федерации и других актов федерального законодательства.

Таким образом, цели, задачи и предмет правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации согласуются с основными принципами мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

При проведении правовой и антикоррупционной экспертизы Управление взаимодействует с органами государственной власти Республики Дагестан и прокуратурой Республики Дагестан исходя из полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Так, согласно пункту 29 Методических рекомендаций при выявлении в правовом акте норм, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, коррупциогенных факторов, нарушении требований юридической техники экспертное заключение для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений следует направлять в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший правовой акт, и в копии – в органы прокуратуры соответствующего субъекта Российской Федерации для принятия мер прокурорского реагирования.

Можно отметить, что в целом противоречащие нормативные правовые акты своевременно приводятся в соответствие с федеральным законодательством. Указанная работа, прежде всего, построена на согласованности действий Управления, органов государственной власти Республики Дагестан и прокуратуры Республики Дагестан.

Вместе с тем, имеются случаи длительного неустранения органами государственной власти Республики Дагестан противоречий федеральному законодательству и коррупциогенных факторов, выявленных Управлением по результатам проведенных экспертиз в отношении нормативных правовых актов Республики Дагестан.

Связано это в первую очередь с тем, что государственный орган Республики Дагестан, принявший (издавший) нормативный правовой акт, не всегда оперативно устраняет выявленное в нормативном правовом акте противоречие федеральному законодательству

и (или) коррупциогенный фактор и, вследствие чего нормативный правовой акт Республики Дагестан продолжительное время действует с содержащимися в нем противоречиями федеральному законодательству и (или) коррупциогенными факторами.

Также имеются случаи, когда отсутствует ответ от органа государственной власти Республики Дагестан, принявшего (издавшего) нормативный правовой акт о результатах рассмотрения экспертного заключения.

Аналогичные проблемы возникают и при взаимодействии с прокуратурой Республики Дагестан, которая не всегда информирует Управление о принятых мерах прокурорского реагирования в отношении нормативных правовых актов Республики Дагестан, в которых Управлением выявлены противоречия федеральному законодательству и (или) коррупциогенные факторы.

Для решения указанных проблем Управлением разработан проект соглашения с Правительством Республики Дагестан о взаимодействии в целях обеспечения единства правового пространства на территории Республики Дагестан.

Согласно проекту за Правительством Республики Дагестан закрепляется обязанность в случае несогласия с выводами Управления, содержащимися в экспертном заключении, в 14-дневный срок направлять в Управление мотивированные письма, подлежащие рассмотрению в течение 5 рабочих дней с обязательным участием представителей органа исполнительной власти Республики Дагестан. В случае согласия с экспертным заключением, указывающим на выявленные несоответствия федеральному законодательству и коррупциогенные факторы, в течение 30 рабочих дней Правительство Республики Дагестан информирует Управление о мерах, принимаемых в целях устранения выявленных несоответствий.

Также Управлением разработан проект соглашения о взаимодействии между прокуратурой Республики Дагестан и Управлением, в котором за прокуратурой Республики Дагестан закрепляется обязательство обеспечивать ежемесячное, если более короткий срок не предусмотрен в отдельно взятом случае, направление в Управление следующих сведений:

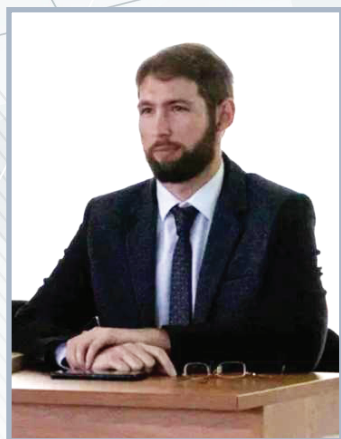
— о результатах рассмотрения экспертных заключений Управления в 30-дневный срок со дня получения заключения;

— об оспоренных прокурорами НПА на предмет соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству и устранения коррупциогенных факторов;

— о результатах рассмотрения органами государственной власти Республики Дагестан актов прокурорского реагирования на НПА, противоречащие федеральному законодательству, в том числе, содержащие коррупциогенные факторы.

В настоящее время указанные проекты соглашений находятся на стадии согласования с Правительством Республики Дагестан и прокуратурой Республики Дагестан.





Заместитель начальника отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Иркутской области

**ЧИГРИНСКИЙ
НИКОЛАЙ СЕРГЕЕВИЧ**

Межведомственное взаимодействие в рамках мониторинга регионального законодательства: опыт практического исследования

Как известно, мониторинг правоприменения предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую органами власти в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов разного уровня.

В свою очередь, межведомственное взаимодействие можно определить как систему обмена информацией между органами власти и организациями на основе установленных правил с целью выполнения поставленных задач.

Для госслужащих межведомственное взаимодействие является инструментом ускорения процесса достижения целей и выполнения поставленных задач. Безусловно, при этом нужно помнить о своей подведомственности и круге вопросов, подведомственных органу, с которым осуществляется взаимодействие.

Как указано выше, межведомственное взаимодействие осуществляется на основе установленных правил, которые можно разделить на две группы: правила законодательно определённые и правила, установленные сторонами.

В рамках данного доклада внимание будет акцентировано именно на второй группе правил. Чаще всего они фиксируются сторонами в регламентах взаимодействия или, иначе говоря, в соглашениях о взаимодействии.

Управлением Минюста России по Иркутской области (далее – Управление) сегодня заключено 35 соглашений в сфере обеспечения единства правового пространства Российской Федерации. Среди заключивших соглашение – Правительство области со всеми министерствами, службами и агентствами, прокуратура Иркутской области и Байкальская межрегиональная природоохранная прокуратура, аппарат Губернатора и Правительства области, уполномоченные по правам человека и по правам ребёнка и иные ведомства. Каждое из соглашений направлено на повышение эффективности работы Управления, а также на защиту законных прав и интересов граждан, общества и государства.

Сущностно и структурно соглашения представляют собой перечень прав и обязанностей сторон. При этом Управление является не только получателем нужной информации от какого-либо ведомства, но и берет на себя определённые обязательства. Практически всегда это сводится к участию Управления в рабочих группах, заседаниях ведомства, направлению отрицательных экспертных заключений на акты ведомства, оказанию методической и консультативной помощи ведомству, направлению определённых аналитических материалов по запросу ведомства и т.д. Ряд обязательств ведомства по отношению к обязательствам Управления аналогичны.

Особо важным среди перечисленных направлений взаимодействия, на наш взгляд, является участие Управления в совместных заседаниях комитетов, комиссий и рабочих группах. Говоря об этом опыте, можно вспомнить случай, касающийся полномочий органов местного самоуправления в части работы с бесхозными животными (ситуация произошла до появления соответствующего определения Конституционного суда Российской Федерации). По запросу соответствующего комитета регионального парламента Управление проанализировало все варианты, предложенные различными ведомствами по данному вопросу, и выступило со своей позицией по поправкам к закону области. Второй случай касался беззаявительного порядка получения областного материнского

капитала, когда Управлением было найдено взвешенное решение на основе анализа действующего законодательства, судебной практики и позиций правового управления Законодательного Собрания Иркутской области и министерства социального развития, опеки и попечительства области.

Взаимодействие с Законодательным Собранием области осуществляется на основании соглашения, в которое по инициативе Управления после очередного созыва парламента включены новые положения, учитывающие возможности мониторинга правоприменения, что выводит на новый уровень сотрудничество с парламентом области для более эффективного исполнения своих функций.

При проведении мониторинга правоприменения в сфере местного самоуправления важную роль играет сотрудничество с Ассоциацией муниципальных образований и прокуратурой Иркутской области. Одним из примеров явился недавний случай судебного оспаривания гражданином нормы устава одного городского округа – в тот период Управлением были проанализированы все уставы муниципальных районов и городских округов и результаты доведены до сведения муниципальных служащих через Ассоциацию и прокуратуру области для ускорения процесса приведения уставов в соответствие с законодательством.

В завершении стоит отметить, что имеющийся в Управлении опыт подтверждает важность межведомственного сотрудничества в целях проведения мониторинга правоприменения, что в целом приводит к более эффективному выполнению задач по укреплению единства правового пространства страны.





Начальник отдела по вопросам
регионального законодательства
и регистрации уставов
муниципальных образований
Управления Минюста России
по Республике Карелия

**КАЛЪЯНОВА
АЛИНА СЕРГЕЕВНА**

Опыт проведения Управлением Минюста России по Республике Карелия мониторинга правоприменения в Республике Карелия

Единство правового пространства, закрепленное в Конституции Российской Федерации, невозможно обеспечить без оценки эффективности действия нормативных правовых актов в правоприменении.

На территории Республики Карелия функция по обеспечению единства правового пространства возложена, в том числе на Управление Минюста России по Республике Карелия (далее – Управление).

Сотрудники Управления активно участвуют в работе комитетов и рабочих групп Законодательного Собрания Республики Карелия по разработке законопроектов, в совещаниях с участием исполнительных органов, представителей органов местного самоуправления и прокуратуры, конференциях высших учебных заведений по вопросам обеспечения единства правового пространства, противодействия коррупции.

Данное налаженное взаимодействие позволяет оперативно получать информацию о правоприменительной практике, вырабатывать согласованные предложения и решения по вопросам мониторинга правоприменения.

Кроме того, в 2022 году в целях оценки полноты и достаточности правового регулирования в отдельных сферах правоотношений, анализа практики применения законодательства и подготовки предложений по совершенствованию законодательства Республики Карелия Управлением создана Рабочая группа по мониторингу правоприменения. В состав группы вошли сотрудники Управления, представители высших учебных заведений, Уполномоченный по правам человека в Республике Карелия, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Карелия, член Общественной палаты Республики Карелия, представитель Торгово-промышленной палаты Республики Карелия, адвокат и представитель Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Карелия».

За год работы членами Рабочей группы была собрана, изучена и обобщена информация о правоприменении в сферах природопользования, установления общих принципов организации системы органов государственной власти, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, защиты прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.

В качестве примера эффективности деятельности группы можно привести результаты мониторинга правоприменения в сфере природопользования, проведенного в первой половине 2023 года.

Так, членами рабочей группы была выявлена недостаточность правового регулирования Закона Республики Карелия от 04 апреля 2012 года № 1591-ЗРК «О порядке распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях» (далее – Закон).

Законом предусмотрена случайная выборка (жеребьевка) при распределении разрешений на добычу лося и бурого медведя в случае превышения количества поданных заявлений.

Первая жеребьевка состоялась в 2022 году и была обширно освещена в средствах массовой информации. В целом новый порядок оценивался как более справедливый, тем не менее возникали вопросы к обеспечению его прозрачности и открытости.

Члены Рабочей группы также оценили и обобщили информацию, полученную от охотников и представителей Министерства

природных ресурсов и экологии Республики Карелия на профильном комитете Законодательного Собрания Республики Карелия.

Присутствующим на заседании группы адвокатом была дана своя правовая оценка обозначенного Закона на предмет полноты регулирования порядка распределения разрешений на добычу лося и бурого медведя.

В результате членами Рабочей группы был сделан вывод о необходимости:

— указания способа подтверждения факта наличия в механическом устройстве перемешивания номеров всех поданных заявлений на выдачу разрешений на добычу охотничьих ресурсов;

— установления порядка обнаружения и хранения видеофиксации процедуры случайной выборки (жеребьевки);

— урегулирования сроков выполнения административных процедур по распределению вышеуказанных разрешений.

Данную информацию Управление направило в Законодательное Собрание Республики Карелия, которым впоследствии были внесены изменения в Закон, устранившие выявленную недостаточность правового регулирования (Закон Республики Карелия от 28 апреля 2023 года № 2836-ЗРК «О внесении изменений в Закон Республики Карелия «О порядке распределения разрешений на добычу охотничьих ресурсов между физическими лицами, осуществляющими охоту в общедоступных охотничьих угодьях»).

Таким образом, результат работы созданной Управлением Рабочей группы нашел свое отражение в усовершенствованном законодательстве Республики Карелия, регулирующем вопросы природопользования.

Кроме того, Управлением проводится мониторинг правоприменения федерального законодательства при реализации своих функций как территориального органа Минюста России. В данном случае Управление выступает непосредственно в качестве правоприменителя, что позволяет объективно оценить состояние нормативного регулирования в указанных сферах правоотношений.

Например, в деятельности Управления при осуществлении контроля и надзора в сфере адвокатуры выявлено следующее.

В соответствии с абзацем вторым пункта 3 статьи 15 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской

деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и пунктом 59 Порядка ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации, утвержденного приказом Минюста России от 23 апреля 2014 года № 85, лицо, статус адвоката которого прекращен, и адвокат, статус которого приостановлен, после принятия соответствующего решения советом адвокатской палаты субъекта Российской Федерации обязаны сдать свои удостоверения в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации, который выдал данные удостоверения.

Управлением после внесения необходимых сведений в реестр адвокатов Республики Карелия направляется уведомление адвокату (лицу, статус адвоката которого прекращен) о необходимости сдачи удостоверения в Управление (либо Адвокатской палате Республики Карелия о содействии в возвращении удостоверения адвоката в Управление в случае прекращения статуса адвоката по причине смерти).

В то же время сложившаяся практика показывает, что в большинстве случаев адвокаты удостоверения в Управление не сдают. В 2023 году из 185 лиц, статус адвоката которых был прекращен и приостановлен, 92 – не сдали удостоверения адвоката.

Отсюда возникает необходимость дополнения Федерального закона от 31 мая 2002 года № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» и Порядка ведения реестров адвокатов субъектов Российской Федерации, утвержденного приказом Минюста России от 23 апреля 2014 года № 85, нормами, предусматривающими срок сдачи удостоверения адвоката в территориальный орган юстиции, а также меры воздействия в отношении такого лица в случае не сдачи (несвоевременной сдачи) удостоверения адвоката.

В сфере правоотношений по регистрации территориальными органами Минюста России уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований существует следующий проблемный вопрос, требующий дополнительного правового регулирования.

Статьей 5 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» закреплена обязанность главы муниципального образова-

ния в течение 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) устава муниципального образования (муниципального правового акта о внесении изменений в устав муниципального образования) направить в регистрирующий орган сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) данного акта для включения указанных сведений в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Главы муниципальных образований в Республике Карелия нередко не соблюдают сроки представления сведений об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, что негативно сказывается на актуальности сведений, содержащихся в реестре уставов муниципальных образований. Выявление данных случаев также создает дополнительную нагрузку на сотрудников Управления, которым поручается запрашивать указанные сведения.

Учитывая изложенное, главу 19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях целесообразно дополнить статьей, предусматривающей административную ответственность за непредставление или несвоевременное представление сведений об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований в территориальный орган уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований.

Таким образом, изучение практики применения законодательства является важным направлением в деятельности территориальных органов Минюста России по обеспечению единства правового пространства, в связи с чем осуществление мониторинга правоприменения остается одной из приоритетных задач Управления Минюста России по Республике Карелия.



Начальник отдела по вопросам
регионального законодательства
и регистрации уставов
муниципальных образований
Управления Минюста России
по Магаданской области и
Чукотскому автономному округу

**ВИНОКУРОВА
ПОЛИНА АНДРЕЕВНА**

**Практика осуществления мониторинга
правоприменения Управлением Минюста
России по Магаданской области и Чукотскому
автономному округу: положительный опыт
организации работы, успешное решение задач
по совершенствованию законодательства
Магаданской области, предложения
по повышению эффективности деятельности
в сфере осуществления мониторинга
правоприменения**

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» приказом Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Магаданской области и Чукотскому автономному округу (далее – Управление) от 10 октября 2012 года №170-п создан Экспертный совет при Управлении по вопросам мониторинга правоприменения (далее – Экспертный совет).

Экспертный совет обеспечивает участие и взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных и иных некоммерческих организаций, научных и образовательных организаций, иных организаций области, органов законодательной и исполни-

тельной власти Магаданской области с Управлением в процессе проведения мониторинга правоприменения.

Заседания совета проводятся 1–2 раза в год.

17 ноября 2022 года состоялось заседание Экспертного совета, на котором были намечены планы работы на 2023 год:

- Управлению⁶³ создать рабочую группу по вопросам проведения независимой антикоррупционной экспертизы;
- Управлению⁶⁴ подготовить перечень нормативных правовых актов Магаданской области для последующего проведения мониторинга правоприменения и проведения независимой антикоррупционной экспертизы;
- Уполномоченному по правам ребёнка в Магаданской области направить предложения по работе экспертного совета в сфере обеспечения и защиты прав несовершеннолетних, а также по совершенствованию регионального законодательства в указанной сфере, по разработке проекта закона Магаданской области «О дополнительных гарантиях прав несовершеннолетних, признанных потерпевшими в уголовном судопроизводстве».

В целях реализации указанных решений Управлением издано распоряжение от 12 января 2023 года №2р «Об организации деятельности Управления Минюста России по Магаданской области и Чукотскому автономному округу по проведению мониторинга правоприменения в 2023 году», согласно которому:

— поручено отделу по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований организовать работу по проведению мониторинга правоприменения законодательства Магаданской области в сфере тарифообразования, недропользования, оказания бесплатной юридической помощи населению;

— назначен ответственный за подготовку доклада по результатам проведённого мониторинга;

— поручено подготовленный доклад по результатам проведённого мониторинга направить Губернатору Магаданской области, в Главное управление Минюста России по Приморскому краю.

63 В срок до 01.04.2023

64 В срок до 01.03.2023

Согласно указанному распоряжению в 2023 году деятельность Управления по проведению мониторинга правоприменения осуществляется по направлениям: тарифообразование, недропользование, оказание бесплатной юридической помощи населению.

ТАРИФООБРАЗОВАНИЕ

В результате проведённого анализа регионального законодательства в указанной сфере общественных отношений выявлено, что в ноябре и декабре 2022 года департаментом цен и тарифов Магаданской области принято 140 нормативных правовых актов, опубликованных после истечения установленного законодательством 10-дневного срока обязательного официального опубликования со дня подписания.

Данные приказы департамента цен и тарифов Магаданской области регулируют тарифообразование на территории Магаданской области, устанавливают стоимость жилищно-коммунальных услуг для потребителей, затрагивают права, свободы и обязанности граждан и организаций региона.

В целом нарушения сроков опубликования составили от 15 до 53 дней.

При этом нарушения порядка и сроков обязательного официального опубликования могут повлечь за собой нарушения прав граждан, своевременно не уведомленных об увеличении тарифов в Магаданской области.

Управлением были сформированы перечни данных актов, проведена работа по сопоставлению сроков опубликования, выявлению нарушений. В результате в январе 2023 года направлены письма Губернатору Магаданской области, в прокуратуру Магаданской области о грубом нарушении требований законодательства с приложением перечня приказов департамента цен и тарифов Магаданской области.

Полученная информация явилась основанием для проведения прокурорской проверки, по результатам которой внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства⁶⁵,

65 от 01.02.2023 №Прдс-22-12-23/905-20440001

виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ

Основанием проведения мониторинга могут также являться сообщения средств массовой информации. Так, 21 июня 2022 года INTERFAX.RU опубликовал сообщение о том, что Госдума приняла в третьем чтении закон, который вводит запрет на выдачу лицензий на разработку недр иностранным компаниям. Для продолжения работы они должны будут создать юридические лица в Российской Федерации и передавать им права пользования участками недр.

Управление взяло на особый контроль вопрос приведения регионального законодательства в указанной сфере в соответствие с федеральным, поскольку сфера недропользования – ключевая отрасль экономики региона.

Был проведён внутренний мониторинг нормативных правовых актов Магаданской области в данной сфере, все акты проанализированы с точки зрения необходимости и достаточности, полноты правового регулирования, а также на предмет учёта последних изменений федерального законодательства (всего правовой оценке подлежало 13 нормативных правовых актов).

В результате Управлением выявлено 2 нормативных правовых акта, не учитывающих запрет на выдачу лицензий на разработку недр иностранным компаниям (предоставление в пользование участков недр местного значения)⁶⁶.

Были проведены повторные правовые экспертизы, составлены экспертные заключения с выводами о противоречии федеральному законодательству, о наличии коррупциогенных факторов.

66 Приказ департамента природных ресурсов администрации Магаданской области от 01.02.2008 №21/08 «Об утверждении административного регламента» (в редакции приказа департамента природных ресурсов администрации Магаданской области от 17.06.2019 №67/19); постановление Правительства Магаданской области от 30.04.2014 № 368-пп «О порядке предоставления и пользования участками недр местного значения на территории Магаданской области» (в редакции постановления Правительства Магаданской области от 14.04.2020 № 263-пп).

Экспертные заключения направлены в органы, принявшие акты, а также в прокуратуру Магаданской области.

Выводы Управления явились основанием для принесения протестов прокуратурой Магаданской области.

В настоящее время нормативные правовые акты приведены в соответствие с федеральным законодательством.

ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

В феврале 2023 года в Управлении состоялось заседание рабочей группы по вопросу мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Магаданской области в сфере оказания бесплатной юридической помощи.

Участие в рабочей встрече приняли исполняющий обязанности начальника Управления Министерства юстиции Российской Федерации Магаданской области и Чукотскому автономному округу, руководитель департамента административных органов Магаданской области, директор Областного государственного казённого учреждения «Государственное юридическое бюро по Магаданской области», начальник отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Минюста России по Магаданской области и Чукотскому автономному округу.

В ходе заседания рабочей группы проанализированы 5 основных нормативных правовых актов Магаданской области в сфере оказания бесплатной юридической помощи с точки зрения правоприменения, в том числе:

- рассмотрен порядок взаимодействия участников государственной системы бесплатной юридической помощи на территории Магаданской области;
- проанализирован на предмет достаточности и полноты правового регулирования порядок деятельности государственных юридических бюро Магаданской области;
- рассмотрен порядок принятия решений об оказании в экстренных случаях бесплатной юридической помощи гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

В результате живого обсуждения вопросов взаимодействия Областного государственного казённого учреждения «Государственное юридическое бюро по Магаданской области» с департаментом административных органов Магаданской области, а также детального рассмотрения практических вопросов взаимодействия Госюрбюро с гражданами, были озвучены проблемы и несовершенства в регламенте оказания бесплатной юридической помощи, затрудняющие взаимодействие сотрудников Госюрбюро с заявителями.

Управлением было принято решение в рамках консультативной помощи провести правовой анализ указанного регламента. Несмотря на то, что акт имеет локальный характер, утверждается руководителем казённого учреждения, он затрагивает права и свободы неограниченного круга лиц, имеет важное социальное значение для жителей региона. Регламент анализировался на предмет соответствия федеральному законодательству, а также с точки зрения ясности и определённости правового регулирования. Специалистами Управления были подготовлены конкретные предложения по его корректировке, дополнения, а также рекомендации в целях упрощения взаимодействия с заявителями.

Кроме того, в ходе рабочей встречи поступила следующая информация руководителя департамента административных органов Магаданской области.

Исходя из практики применения законодательства возникает необходимость внесения изменений в Методику распределения субвенций из федерального бюджета между бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетом г. Байконура на выполнение федеральных полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния, утверждённую постановлением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2006 года №513 (далее – Методика).

Подход к расчёту суммы субвенции в соответствии с Методикой не учитывает особые природно-климатические и экономико-географические факторы, характерные для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Общий подход к нормированию на основании единых требований и исходных данных для всех субъектов Российской Федерации,

без учёта специфики регионов и объективных факторов, влияющих на исполнение государственных полномочий в сфере регистрации актов гражданского состояния, может привести к ограничению прав граждан, гарантированных гражданским законодательством. Акты гражданского состояния являются объективным отражением правового состояния граждан. Правовое состояние гражданина – это характеризующий гражданина как субъекта гражданских правоотношений объем прав и обязанностей, определяемый возможностью гражданина иметь определенные права и нести обязанности (правоспособностью).

Обеспечение возможности реализации прав граждан Российской Федерации является одной из задач, стоящих перед органами ЗАГС России.

Применение в Методике подхода по единообразному нормированию расходов на реализацию полномочий в сфере ЗАГС не отвечает принципу обеспечения исполнения переданных государственных полномочий органами ЗАГС.

С учётом изложенного было предложено рассмотреть возможность дополнения Методики корректирующим коэффициентом, отражающим специфику субъектов Российской Федерации и объективные затраты на обеспечение прав граждан в сфере регистрации актов гражданского состояния, а именно процентной надбавки к заработной плате за работу в районах Крайнего Севера при расчёте расходов на оплату труда, установленной в соответствии со статьями 316, 317 Трудового кодекса Российской Федерации и статьями 10, 11 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

По результатам в Минюст России, а также в Главное Управление Минюста России по Приморскому краю направлено письмо с соответствующей информацией.

Проведённая работа в направлении осуществления мониторинга правоприменения, а также результаты, достигнутые в 2023 году, позволили сделать выводы о необходимости совершенствования нашей работы в указанном направлении.

Управлением сформирован ряд предложений по повышению эффективности деятельности в сфере осуществления мониторинга правоприменения:

1. Обобщение информации по проведению мониторинга правоприменения территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации и обмен опытом работы в данном направлении между ними посредством Главных управлений;

2. Подготовка обзоров типичных противоречий федеральному законодательству в региональных нормативных правовых актах, а также выявленных коррупциогенных факторов, рассылка их территориальным органам Министерства юстиции Российской Федерации для сведения и использования в работе посредством Главных управлений;

3. Обобщение опыта взаимодействия с органами прокуратуры, органами государственной власти субъектов Российской Федерации по приведению региональных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством, рассылка указанной информации территориальным органам Министерства юстиции Российской Федерации для сведения и использования в работе;

4. Организация и проведение на регулярной основе обучающих семинаров, лекций и конференций (в очном и дистанционном формате) для сотрудников территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации в сфере проведения мониторинга правоприменения, а также проведения правовой и антикоррупционной экспертизы;

5. Кроме того, у Управления сформирован положительный опыт сотрудничества в сфере мониторинга правоприменения с органами законодательной и исполнительной власти Магаданской области на основе действующих соглашений о взаимодействии в сфере обеспечения единства правового пространства (такие соглашения заключены с Магаданской областной Думой, правительством Магаданской области, прокуратурой Магаданской области, органами исполнительной власти Магаданской области). Предлагаем в целях совершенствования организации работы мониторинга правоприменения также организовать работу по заключению аналогичных соглашений между территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации и органами законодательной

и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также по созданию Экспертных советов при территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации по вопросам мониторинга правоприменения.

6. Выработка единой формы (методики) учёта и оценки результатов мониторинга правоприменения для территориальных органов Минюста России, законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации;

7. Выработка эффективных форм и методов взаимодействия территориальных органов Минюста России с институтами гражданского общества, представителями научного юридического сообщества в сфере мониторинга правоприменения.





Начальник отдела по вопросам
регионального законодательства
и регистрации уставов
муниципальных образований
Управления Минюста России
по Саратовской области

ХАРБАЗ ИРИНА АЛЕКСЕЕВНА

Актуальные вопросы проведения мониторинга правоприменения органами публичной власти Саратовской области

Из содержания пункта 12 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года №657 следует, что федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются ответственными исполнителями и представляют доклады о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации в предыдущем году в соответствии с планом мониторинга в Минюст России.

Следует отметить, что согласно пунктам 17, 19 части 6 Положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденного приказом Минюста России от 03 марта 2014 года №26 «Об утверждении положения об Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по субъекту (субъектам) Российской Федерации и перечня управлений Министерства юстиции Российской Федерации по субъектам Российской Федерации», территориальный орган Минюста России проводит в установленном порядке мониторинг применения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с законо-

дательством Российской Федерации; проводит в установленном порядке антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при мониторинге их применения и при внесении сведений в федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, законодательство Российской Федерации не закрепляет за территориальным органом Минюста России функций по координации проведения исполнительными органами субъекта Российской Федерации мониторинга правоприменения, осуществляемого в рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», а также не определяет территориальный орган Минюста России ответственным органом за проведение мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

В связи с чем до внесения изменений в действующее законодательство нельзя рассматривать территориальный орган Минюста России самостоятельным субъектом по проведению мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

Согласно пунктам 2, 4 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (далее – Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации), мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов.

Мониторинг проводится в соответствии с планом мониторинга и согласно методике его осуществления. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут осуществлять мониторинг по собственной инициативе.

Саратовской областной Думой принят закон Саратовской области от 30.01.2023 №10-ЗСО «О парламентском контроле в Саратовской области» (далее – Закон области №10-ЗСО), который

закрепляет нормы, предусматривающие проведение мониторинга правоприменения в рамках парламентского контроля.

Так, согласно подпункту 7 статьи 3 Закона области №10-ЗСО целями парламентского контроля является изучение практики применения федерального законодательства и законодательства области, выработка рекомендаций, направленных на совершенствование, а также повышение эффективности исполнения федерального законодательства и законодательства области.

Из статьи 8 Закона области №10-ЗСО следует, что осуществляемый комитетами, комиссиями Саратовской областной Думы парламентский контроль за исполнением законов области, постановлений областной Думы включает в себя сбор, обобщение, анализ информации о соответствующем законе области, постановлении Саратовской областной Думы и оценку практики их применения путем изучения:

- 1) практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов по оспариванию соответствующего закона области, постановлений областной Думы, а также аналогичных законов, постановлений в субъектах Российской Федерации;
- 2) информации о практике применения закона области, постановления областной Думы, поступившей от депутатов областной Думы, государственных органов области;
- 3) информации, поступившей от органов местного самоуправления;
- 4) информации, поступившей от Общественной палаты области;
- 5) информации, поступившей от граждан;
- 6) информации, поступившей от организаций;
- 7) информации, содержащейся в средствах массовой информации;
- 8) информации, поступившей из иных источников.

В целях осуществления парламентского контроля в сентябре 2023 года Саратовской областной Думой в рамках «круглого стола» проанализирована реализация статьи 74 Устава (Основного Закона) Саратовской области с учетом внесенных в нее изменений Законом Саратовской области от 20 декабря 2022 года №169-ЗСО «О внесении изменений в статью 74 Устава (Основного Закона) Саратов-

ской области», касающихся определения в уставе муниципального образования порядка отчета главы муниципального образования, главы администрации района муниципального образования перед населением не реже одного раза в полгода о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в ходе встреч с населением соответствующей территории.

Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Саратовской области (далее – Управление) в целях реализации указанных норм Закона области №10-ЗСО для органов местного самоуправления всех видов (городских и сельских поселений, городских округов, муниципальных районов) были разработаны проекты муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований (далее – проекты).

Данными проектами подробно определен порядок отчета главы муниципального образования перед населением, предусмотрено место проведения отчета, сроки утверждения графика проведения отчета перед населением и порядок корректировки данного графика, а также порядок информирования населения о проведении отчета.

Разработанные Управлением проекты прошли согласование с прокуратурой Саратовской области, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Саратовской области» и министерством по делам территориальных образований Саратовской области.

После согласования проекты были направлены главам муниципальных образований Саратовской области для принятия, а также размещены на официальном сайте Управления.

На сегодняшний день в Саратовской области 329 муниципальных образований, из них: муниципальных районов – 37, городских округов – 4, городских поселений – 37, сельских поселений – 251.

Как установлено Управлением, на дату проведения «круглого стола» порядок отчета главы муниципального образования перед населением закреплялся в уставах 268 муниципальных образований Саратовской области, что составило 81% от общего количества муниципальных образований.

В связи с этим по итогам «круглого стола» Саратовской областной Думой органам местного самоуправления Саратовской области, которые не внесли изменения в устав муниципального образо-

вания в соответствии с Законом области № 10-ЗСО, было рекомендовано до 30 декабря 2023 года внести в уставы муниципальных образований соответствующие изменения.

В работе «круглого стола» также приняли участие представители прокуратуры области, министр по делам территориальных образований Саратовской области, председатель Ассоциации «Совет муниципальных образований Саратовской области», главы муниципальных районов области, депутаты Саратовской областной Думы, представители научного сообщества.

Из анализа механизма мониторинга правоприменения, осуществляемого исполнительными органами Саратовской области, следует, что совещательно-коллегиальные органы для проведения мониторинга не создавались.

В целях совершенствования организации мониторинга правоприменения в Саратовской области Управлением создана рабочая группа по мониторингу правоприменения нормативных правовых актов Саратовской области с участием представителей общественных и научных организаций.

В октябре 2022 года состоялось заседание рабочей группы при Управлении по мониторингу правоприменения нормативных правовых актов Саратовской области, в котором приняли участие представители прокуратуры Саратовской области, представители исполнительных органов области (правовое управление Правительства Саратовской области, министерство здравоохранения Саратовской области, министерство образования Саратовской области, министерство экономического развития Саратовской области, министерство труда и социальной защиты Саратовской области, министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области), представители Саратовской областной Думы, научного сообщества (ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», «Саратовский национальный исследовательский государственный университет им Н.Г. Чернышевского, РПА Минюста России, ПИУ им. П.А. Столыпина, РАНХиГС), представители общественных объединений (Ассоциация «Совет муниципальных образований Саратовской области»).

В рамках заседания рабочей группы проанализированы механизмы проведения мониторинга в исполнительных органах Сара-

товской области, привлечение к проведению мониторинга вузов, проблемные вопросы, возникающие у исполнительных органов области при проведении мониторинга правоприменения, в том числе необходимость определения координирующего органа по вопросам организации деятельности по мониторингу правоприменения, также дана оценка эффективности взаимодействия исполнительных органов области при проведении мониторинга.

Так, на заседании рабочей группы было отмечено, что в Саратовской области мониторинг правоприменения проводится, в том числе юридическими вузами. В частности, Саратовская государственная юридическая академия по запросам федеральных и региональных органов публичной власти осуществляет мониторинг правоприменения законодательных актов как на федеральном, так и региональном уровнях. Например, на основании государственного контракта с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Саратовской государственной юридической академией проведено экспертно-аналитическое исследование по вопросам судебной практики применения федеральных законов, направленных на поддержку граждан и отраслей экономики Российской Федерации в условиях распространения новой коронавирусной инфекции.

По итогам заседания рабочей группы, а также в целях организации эффективной работы исполнительных органов области по мониторингу правоприменения в соответствии с Планом мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2021 года №2387-р, Управлением в адрес Губернатора Саратовской области направлено письмо, в котором были даны рекомендации по проведению мониторинга правоприменения исполнительными органами области, в том числе с учетом писем Минюста России.

Однако согласно полученному ответу от Вице-Губернатора Саратовской области – руководителя аппарата Губернатора Саратовской области Пивоварова И.И. от 09 марта 2023 года №2-05-07/626 по пунктам 1, 2, 3 Плана на 2022 год замечаний по вопросам неполноты правового регулирования общественных отношений, коллизий норм права, фактической неприменимости норм на практике или искажения норм при их применении, предложений по приня-

тию (изменению) нормативных правовых актов Российской Федерации и корректировке правоприменительной практики у исполнительных органов области не имеется.

Вместе с тем, в целях устранения пробелов в правовом регулировании Вице-Губернатором Саратовской области – руководителем аппарата Губернатора Саратовской области было предложено на 2024 год включить в проект плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации трудовое законодательство (в части действия статьи 48 Трудового кодекса Российской Федерации).

Основной целью мониторинга в данной части является нормативно-правовое определение порядка присоединения работодателей к соглашениям регионального и территориального уровня.

Провести указанный мониторинг правоприменения в Российской Федерации предлагалось Минтуруду России, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющему управление в сфере труда, органам местного самоуправления.

Следует отметить, что во исполнение протокола заседания рабочей группы при Управлении по мониторингу правоприменения нормативных правовых актов Саратовской области в марте 2023 года в адрес Управления от научного сообщества поступили предложения по изменению нормативных правовых актов по пунктам Плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2022 год, утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2021 года №2387-р, а также предложения по включению нормативных правовых актов в проект плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2024 год. Представленная информация была доведена до сведения Минюста России.

В 2023 году Управлением совместно с органами государственной власти региона (с привлечением государственной и негосударственной систем) было запланировано проведение мониторинга правоприменения регионального законодательства в сфере бесплатной юридической помощи.

На сегодняшний день Управлением анализируется и обобщается информация по вопросам реализации регионального законодательства Саратовской области в сфере бесплатной юридической помощи, поступившая от прокуратуры Саратовской области, Саратовской областной Думы, Уполномоченного по правам

человека Саратовской области, Уполномоченного по правам ребенка в Саратовской области, министерства труда и социальной защиты Саратовской области, Адвокатской палаты Саратовской области, Саратовской областной нотариальной палаты, Общественной палаты Саратовской области, юридических клиник, Саратовского регионального отделения СПО ОО «Ассоциация юристов России», негосударственного центра бесплатной юридической помощи гражданам и некоммерческим организациям СПОФ ПГИ «Общество и право», Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции «Защитники Отечества».

Результаты проведенного мониторинга Управлением будут направлены в адрес Губернатора Саратовской области, председателя Саратовской областной Думы, Главного Управления Минюста России по Нижегородской области, прокуратуру Саратовской области и иные органы, организации (государственной и негосударственной систем) Саратовской области.

На основании изложенного у Управления имеются следующие предложения по совершенствованию законодательства в сфере проведения мониторинга правоприменения в Российской Федерации:

1) Мониторинг правоприменения осуществляется в целях получения и выявления полной и всесторонней информации о практике реализации законодательства в сфере общественных отношений по наиболее насущным и социально востребованным вопросам.

Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года №694. Данная Методика предполагает, что мониторинг включает в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения комплекса нормативных правовых актов. При этом, согласно утвержденной Методике, в качестве источников получения информации используются:

- практика судов общей и арбитражной юрисдикции;
- практика деятельности органов государственной власти;
- информация о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившая от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного

при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также из Общественной палаты Российской Федерации, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона;

— информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций;

— информация, почерпнутая из средств массовой информации;

— информация, поступившая от граждан;

— информация, поступившая из иных источников.

Вместе с тем, среди перечисленных субъектов не названы органы местного самоуправления, которые наиболее приближены к населению и его нуждам. Как следствие, именно органы местного самоуправления обладают наибольшей информацией правоприменительного характера, в связи с чем необходимо внести изменения в пункт 6 указанной Методики.

Кроме того, в пункт 2 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года №657, включить, в том числе «органы местного самоуправления».

Указанное дополнение обусловлено необходимостью полного охвата нормотворцев для участия в обобщении и анализе информации о нормативных правовых актах, требующих совершенствования, а также в связи с вступлением в силу Федерального закона от 21 декабря 2021 года №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

2) Целесообразно в каждом субъекте Российской Федерации разработать и принять дорожную карту, предполагающую проведение периодических научно-практических мероприятий с участием субъектов мониторинга в целях выработки конкретных законодательных предложений, направленных на совершенствование действующего законодательства в той или иной сфере общественных отношений.

Данная дорожная карта должна включать в себя перечень актуальных направлений, предлагаемых для мониторинга правоприменения на федеральном и региональном уровнях с целью их последующего включения в план мониторинга правоприменения

в Российской Федерации, который ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации.

3) Применение современных технологий при организации мониторинга правоприменения позволит оперативно реагировать на необходимость конкретизации норм в нормативных правовых актах или на совершенствование правоприменительной практики.

В связи с этим имеется необходимость создания Интернет-Портала «Мониторинг правоприменения» (далее – Портал).

На Портале возможно создать коммуникативное пространство, организовать эффективную совместную работу органов государственной власти, граждан и общественных организаций, а также обеспечить систематизацию и стандартизацию совместных процессов участников мониторинга правоприменения.

Основной задачей Портала будет являться организация сбора и обработки информации от субъектов мониторинга правоприменения, перечисленных в Указе Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», а также от граждан, структур гражданского общества о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации и предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации; информирование федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных органов при планировании ими законопроектной деятельности.

Портал сможет обеспечить информационную поддержку субъектов мониторинга, в том числе путем размещения методических рекомендаций, алгоритмов и форм-отчетности.

4) В Указе Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и Постановлении Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года №694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» необходимо предусмотреть механизм сбора информации по иным вопросам, возникающим в практике правоприменения, которые не вошли в ежегодный план, утвержденный Правительством Российской Федерации.

Также предусмотреть механизм расширения предмета мониторинга и определения алгоритма работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при проведении мониторинга региональных и муниципальных нормативных правовых актов.

5) В действующем законодательстве целесообразно предусмотреть норму по информированию федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по учету направленных ими в Минюст России предложений по внесению изменений в законодательство.

6) Уточнить полномочия территориальных органов Минюста России по вопросам проведения мониторинга правоприменения в Российской Федерации.







МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Департамент законопроектной работы и коммуникаций

СБОРНИК СТАТЕЙ
по итогам научно–практической конференции

**«Мониторинг правоприменения
в субъектах Российской Федерации:
аспекты взаимодействия территориальных органов
Минюста России с органами государственной власти субъектов
Российской Федерации»**

13 декабря 2023 года, г. Москва

Статьи опубликованы в авторской редакции.

Подписано в печать с оригинал-макета 11.02.2024.
Формат 70х100/16.



Подготовлено ФБУ «Научный центр правовой информации
при Министерстве юстиции Российской Федерации»
г. Москва, Михалковская ул., д. 65. к. 1
Тел. +7 (495) 197-89-06 E-mail: info@scli.ru www.scli.ru