УДК 340.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-4-102-107

А.М. Исагомедов, М.А. Кадиева

Взаимодействие органов государственной власти при организации и проведении правового мониторинга в условиях развития информационного общества

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; isamagomedov1955@mail.ru, kadievamalika@gmail.com

Многие нормативно-правовые акты в современной России не соответствуют правилам и нормам юридической техники; пробелы и коллизии в различных отраслях права требуют незамедлительного выявления и устранения. Для динамичного и устойчивого развития российской правовой системы необходимо повышать качество российского законодательства. Существует острая необходимость в установлении соответствия и внутренней согласованности между российским законодательством и соответствующими общественными отношениями. В данной ситуации особое внимание необходимо уделить проблемам организации мониторинга российского законодательства. Правовой мониторинг как комплексная система по совершенствованию законодательства и правоприменения проанализирован не только на правовом, но и на социальном уровне. Выявлены новые условия и факторы эффективности правового мониторинга, связанные с информационными технологиями.

Авторами делается вывод о необходимости тесного взаимодействия органов государственной власти при организации и проведении правового мониторинга в условиях развития информационного общества, привлечения гражданского общества к проведению правового мониторинга, обеспечения обратной связи государственно-властных структур, которые осуществляют мониторинг права, с гражданами государства.

Ключевые слова: *правовой мониторинг, нормативный правовой акт, качество законодательства, правотворчество, информационные технологии.*

В последние десятилетия в России произошли существенные изменения в территориальном, социальном, экономическом, политическом, культурном устройстве. Такие изменения не могли не повлиять на правовую сферу государства. Первым толчком по преобразованию всей системы правотворчества в России стала Конституция Российской Федерации 1993 года, которая была принята в очень сложную эпоху разрухи и политической неустойчивости государства. Все реформы, проводимые в стране после принятия Конституции РФ, требовали интенсивной работы, которая осуществлялась должным образом [3, с. 14]. В такой ситуации многие реформы и принимаемые акты часто противоречили самой Конституции РФ. Планомерная работа, которая проводилась на протяжении последних 25 лет, помогла значительно улучшить состояние правовой сферы государства. Но пока не все сферы права являются урегулированными, до сих пор существуют коллизионные нормы, противоречащие основному закону страны, и пробелы в законодательстве, что негативно отражается не только на правовой сфере, но и политической, экономической, социальной и др. [1, с. 10].

Работа по совершенствованию законодательства России на протяжении долгих 25 лет была обусловлена отсутствием таких технологий, которые существуют ныне. Повсеместная информатизация должна способствовать ускоренному развитию право-

вой сферы, проведению планомерного и скрупулезного анализа законодательства. В последнее десятилетие происходит постепенная интенсификация нормотворческой работы [11, с. 14].

Наряду с проводимой работой важным является создание новых механизмов и процедур планирования нормотворческой (правотворческой) деятельности. При создании данных механизмов и принятии новых нормативно-правовых актов стоит учитывать мнение всех социальных групп [12, с. 64]. Необходимо учитывать мнение социума, общественности, гражданского общества и отдельных граждан о принимаемом акте. Также важно, чтобы был подготовлен устойчивый базис для нового нормативно-правового акта. Важно не допустить введения правотворчества в ранг лишь формальной, а не практической деятельности [15, с. 42].

В существующем сегодня развитом информационном обществе планирование нормотворческой деятельности не может проводиться обособленно от информационной сферы. Информационное обеспечение нормотворческой деятельности может выступить основным условием развития правовой системы [13, с. 160]. Информационная сфера предполагает получение необходимой информации не только о состоянии правовой системы, но и информации о тенденциях в сфере права.

Актуальность и объективность должны стать основными критериями при получении информации, которая в дальнейшем должна быть использована в нормотворчестве. Полнота полученной информации должна быть залогом эффективности принимаемых нормативно-правовых актов. В то же время следует опасаться хаотичности в получаемой информации, так как, имея несистематизированную информацию, невозможно будет ее использовать [2, с. 15].

До сих пор остается актуальной проблема сбора и систематизации правовой информации и информации, применяемой в нормотворческом процессе.

Из-за ряда проблем пока не создан такой механизм нормотворческой деятельности, который бы объединил усилия всех органов государственной власти, обладающих правотворческими полномочиями и полномочиями законодательной инициативы, для более эффективной законодательной деятельности [5, с. 160].

Правовой мониторинг может дать полную аналитическую информацию о состоянии законодательства, но в полной мере такая информация, а также информация о практике применения нормативно-правовых актов может быть получена путем консолидации работы всех органов государственной власти. Только этими путями может быть достигнут желаемый результат, т. е. норма, действующая на благо всей общности, а не определенного круга лиц [14, с. 548].

При создании информационной системы мониторинга права правоприменительные властные органы государства получили бы возможность участвовать в нормотворческой деятельности [19, с. 220].

В Положении о мониторинге правоприменения в РФ и в Методике осуществления мониторинга правоприменения в РФ не сформулировано, каким образом, в какой форме и в каком порядке должны взаимодействовать законодательные и исполнительные органы.

Скоординированная деятельность государственно-властных органов правоприменения на уровне федерации и на уровне регионов страны более полно могла бы осуществляться в рамках единой системы исполнительной власти. Основными звеньями в ней могут выступить органы исполнительной власти субъектов РФ, которые, являясь субъектами законодательной инициативы, могут вносить на рассмотрение в законодательные органы субъектов РФ проекты законов, а также могут осуществлять контроль

за исполнением принятых законов. Имея в своем арсенале подобные полномочия, высшие региональные органы исполнительной власти РФ могут оказывать непосредственное влияние на проблемы правовой сферы [9, с. 35].

Разработка и создание системы мониторинга права позволили бы более целенаправленно и эффективно проводить регулирование в правовой сфере, так как предполагали бы обязательное рассмотрение предложений всех органов власти и общественных объединений по совершенствованию системы действующего законодательства.

Нужно учитывать, что результаты мониторинга права могут стать эффективными компонентами при планировании законодательной деятельности только тогда, когда они отражают интересы простых граждан, институтов гражданского общества, государственно-властных органов федерации и регионов и органов местного самоуправления [4, с. 11].

Таким образом, единая система мониторинга права должна иметь вид огромной систематизированной информационной базы, которая будет включать в себя всю информацию об обнаруженных пробелах законодательства, о выявленных коллизионных нормах права.

Граждане могут участвовать в проведении мониторинга права, выявляя коллизии и пробелы в действующем законодательстве. С помощью обращений и жалоб граждан по тем или иным нормотворческим актам уполномоченные органы смогли бы реагировать на неэффективные нормотворческие акты. Также данные обращения граждан помогли бы определить тенденции развития отношений в социуме [16, с. 140].

Представляется необходимым создание единой централизованной системы мониторинга права, в котором должны аккумулироваться вопросы и проблемы правового регулирования. Информация о проблеме, обнаруженной в нормативно-правовом акте, размещалась бы в единой системе лишь в том случае, если орган, обнаруживший проблему, не смог ее устранить [17, с. 32].

Если говорить о значении правового мониторинга в законодательной (представительной) ветви власти, то необходимо изначально понимать, что законотворческий процесс является непрерывным процессом, который совершенствуется и изменяется наряду со всеми преобразованиями в государстве. Так как правовой мониторинг способствует выявлению интересов различных групп населения и может влиять на планирование нормотворческой деятельности, он имеет неоценимое значение в законодательном процессе. Органы законодательной власти, являясь непосредственным субъектом законотворчества, на практике могут влиять на качественные характеристики принимаемых законов, а исходя из основополагающих принципов, могут влиять на соблюдение законности при принятии нормотворческих актов [18, с. 50].

При проведении комплексного мониторинга права необходимо:

1) организовать проведение системной правовой экспертизы проектов нормотворческих актов, при котором орган мониторинга по полученному заключению готовил бы предложения по устранению недостатков;

2) организовать систематизированную деятельность по анализу и обобщению постановлений и решений судов, обращений и жалоб граждан, при этом орган мониторинга по результатам полученной информации готовит предложения по устранению недочетов и недостатков;

3) организовать правовую экспертизу и принятых, и действующих законов и иных нормотворческих актов, при этом орган мониторинга по результатам полученной информации готовит предложения по устранению недочетов и недостатков, а также по модернизации законодательства государства [10, с. 34].

В современных условиях развитого информационного общества было бы ошибкой не использовать способности высоких технологий в правовой системе. Путем телекоммуникационных и информационных технологий можно достичь более полной правовой информатизации общества. Одной из важнейших проблем по сегодняшний день остается внедрение всей правовой информации в единую информационную систему с полным доступом любого гражданина к имеющейся информации [10, с. 35].

Предложения по созданию такой системы были выдвинуты и ранее, но они не воплотились в реальный проект. Новая усовершенствованная система на основе информационных технологий и новшеств может быть реализована только благодаря электронному взаимодействию.

В такую единую систему правовой информации также должна входить и система правового мониторинга [8, с. 150]. Но для этого вся мониторинговая деятельность должна быть систематизирована. Систематизация мониторинга права должна проходить в нескольких разделах:

- 1) данные о недостатках законодательства, полученные от нормотворческих органов (заключения правовых экспертиз проектов законов и других нормотворческих актов) [18, с. 51];
- 2) данные о недостатках законодательства, полученные от исполнительных органов власти (информационные письма судов, включающие анализ и обобщение судебных решений, требования органов прокуратуры и др.);
- 3) данные о недостатках законодательства, полученные от институтов гражданского общества (заключения правовых экспертиз принятых нормотворческих актов с явными несоответствиями законодательству, выявленные коррупциогенные факторы и др.);
- 4) данные органа государственной власти, к ведению которого относится решение выявленного проблемного вопроса [18, с. 51].

Кроме вышеуказанных разделов, на наш взгляд, система мониторинга права должна содержать раздел с информацией, которая получается путем социологических опросов.

Исходя из вышеперечисленного, можно сформулировать ряд выводов.

1. До сих пор важнейшими проблемами являются проблема взаимодействия государственно-властных органов на уровне федерации и проблема взаимодействия государственно-властных органов федерации и регионов при сборе, анализе и обобщении полученной информации о недочетах и пробелах законодательства [7, с. 50].
2. Несоввершенным является нормативное регулирование участия государственно-властных органов при рассмотрении в Госдуме РФ проектов нормотворческих актов по предметам совместного ведения регионального и федерального законодательных органов [6, с. 44].
3. Основными участниками системы мониторинга права должны выступать правоприменительные органы на уровне федерации и на уровне регионов страны.
4. Органы исполнительной власти как одни из субъектов законодательной инициативы не только разрабатывают проекты нормотворческих актов и вносят их на рассмотрение в законодательный орган, но и должны осуществлять контроль за исполнением законов и нормотворческих актов.

Литература

1. *Алексеева М.В.* Общее понятие о мониторинге как научной категории и правовом институте // Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. – 2015. – № 1. – С. 9–14.
2. *Арзамасов Ю.Г.* Проблемы построения правового государства в России и роль правового мониторинга в их реализации // Правовое государство: теория и практика. – 2014. – № 1 (35). – С. 10–19.
3. *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е.* Значение и роль мониторинга нормативных актов для систематизации российского законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 9. – С. 14–17.
4. *Бекишиева С.Р.* Роль правового мониторинга в реализации функций правовой системы // История государства и права. – 2011. – № 12. – С. 9–12.
5. *Бекишиева С.Р., Курбанова А.М.* Проблемы совершенствования законодательства РФ о социальном обеспечении семей с детьми // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 6 (67). – С. 157–164.
6. *Двойничков Ю.А.* Объект правоотношения и ситуационный аспект мониторинга правового пространства // Журнал правовых и экономических исследований. – 2014. – № 4. – С. 42–47.
7. *Дронова А.Б.* Оценка эффективности законодательства в процессе правового мониторинга // Закон и право. – 2013. – № 1. – С. 50–52.
8. *Жужгов И.В., Пономарева А.И.* Концепция мониторинга правового пространства РФ // Вестник СевКавГТИ. – 2014. – № 16. – С. 149–151.
9. *Кабанов П.А.* Правовое регулирование мониторинга эффективности деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных (муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в Республике Татарстан: опыт, проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 2. – С. 34–38.
10. *Кузнецов А.А., Новопашина Е.В.* Мониторинг правоприменения региональных нормативных правовых актов как инновационная форма обеспечения единства правового пространства Российской Федерации // Юридические науки: теоретический и практический взгляд. Сборник статей Международной научно-практической конференции. – Уфа, 2014. – С. 33–35.
11. *Курдюк Г.П.* О проблемах и перспективах развития российского законодательства // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2015. – № 4. – С. 11–15.
12. *Морозов А.В.* Мониторинг законодательства и правоприменения в информационно-правовом пространстве // Мониторинг правоприменения. – 2012. – № 4. – С. 63–65.
13. *Никифорова Е.Н.* Правовой мониторинг как комплексный механизм оперативной оценки действующего законодательства // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2013. – № 13. – С. 157–165.
14. *Оныщук И.И.* Использование результатов правового мониторинга в парламентской деятельности: международный опыт демократизации правотворчества // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 548–552.
15. *Рагимов А.Т., Исамагомедов А.М.* Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. – 2016. – Т. 19, № 3. – С. 42–46.
16. *Тутуков А.Ю.* Проблемы Институционализации Правового Мониторинга в Российской Федерации // Глобальный научный потенциал. – 2013. – № 8. – С. 139–141.

17. *Усманова Л.М.* Проблемы нормативного закрепления концептуальных основ правового мониторинга в Российской Федерации // Юридический мир. – 2011. – № 7. – С. 31–33.

18. *Филатова Л.В.* Систематизация законодательства в учетной деятельности органов государственной власти (на примере Минюста России) // Юридический мир. – 2012. – № 3. – С. 48–52.

19. *Шухарева А.В.* Мониторинг утративших силу нормативных правовых актов как средство повышения эффективности современного правотворчества // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2013. – № 23. – С. 220–224.

Поступила в редакцию 13 июня 2018 г.

UDC 340.1

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-4-102-107

**Interaction of public authorities in organization and conduct of legal monitoring
in the context of the development of the information society**

A.M. Isamagomedov, M.A. Kadieva

*Dagestan State University, Russia; 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
isamagomedov1955@mail.ru, kadievamalika@gmail.com*

Many legal acts in modern Russia do not comply with the rules and norms of legal technology, containing gaps and collisions in various branches of law requiring immediate detection and elimination. For the dynamic and sustainable development of the Russian legal system, it is necessary to improve the quality of Russian legislation. There is an urgent need to establish consistency and internal consistency between Russian legislation and relevant public relations. In this situation, special attention should be given to the problems of monitoring the Russian legislation. The scientific novelty of the research is expressed in the fact that legal monitoring as an integrated system aimed at improving legislation and enforcement has been analyzed not only at the legal level but also at the social level, new conditions and factors of the efficiency of legal monitoring related to information technologies have been revealed. The authors conclude that there is a need for close interaction between public authorities in the organization and conduct of legal monitoring in the conditions of the information society, involving civil society in legal monitoring, providing feedback to state authorities that monitor the law, and citizens of the state.

Keywords: legal monitoring, normative legal act, quality of legislation, law-making, information technologies.

Received 13 June, 2018