ПРАВО

УДК 342.518

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-2-41-46

М.А. Мирзаев, Ш.И. Айдунова

К вопросу об отдельных функциях органов юстиции РФ на современном этапе

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; mirzaev47@mail.ru

В статье анализируются отдельные направления деятельности органов юстиции в условиях их реформирования на современном этапе, при этом акцентируется внимание на такой функции Министерства юстиции РФ, как проведение мониторинга правоприменения.

Основными методами при исследовании данного аспекта рассматриваемой темы являются сравнительно-правовой метод, метод эмпирических исследований, интерпретационный метод изучения нормативных правовых актов.

Статья носит теоретико-правовой характер и исследует отдельные аспекты реализации органами юстиции функции мониторинга правоприменения. Среди наиболее значимых выводов присутствует положение о том, что важной составляющей в основных направлениях деятельности Минюста России является обеспечение единства правового пространства, чем подтверждается факт наличия несоответствия нормативно-правовых баз субъектов законодательству России. В силу этого необходимо развивать и укреплять в сознании всех участников правотворческого и правоприменительного процессов аксиомы существования и использования единственной общей правовой системы всего федеративного государства.

Значимым также представляется вывод о том, что важными задачами Минюста России являются устранение недостатков регионального законодательства, которые были выявлены в процессе экспертизы, а также отмена региональных актов, которые противоречат федеральному законодательству РФ, а равно Конституции РФ, и признание недействительными последствий их применения.

Ключевые слова: *органы юстиции, мониторинг правоприменения, законодательство.*

За последнее десятилетие Россия сделала огромный рывок вперед в плане законотворческой деятельности, но стоит признать, что зачастую принятие тех или иных нормативных правовых актов было обусловлено конкретными причинами и обстоятельствами, свойственными тому времени (или ситуации). Сейчас обстоятельства изменились, но закон неприменим к этим новым обстоятельствам. Отсюда невозможность реализации прав, а значит, очевидно несовершенство законодательства.

Для выявления и устранения всех этих юридических пробелов должен проводиться эффективный мониторинг законодательства и правоприменения.

Связь между качеством законотворческого процесса, практики правоприменения и существующим правовым полем (правовым сознанием граждан) очевидна. К сожалению, приходится говорить о масштабной исторической традиции пренебрежительного, недоверчивого, неприязненного отношения нашего народа к закону, к

государству и правосудию [1, с. 12]. Развитию правового нигилизма способствует сохраняющееся несовершенство законодательства, а в особенности его применение. Несмотря на большой объем работы по приведению в соответствие с Конституцией России и с федеральным законодательством региональных и муниципальных законов, которая была проведена в начале 2000-х гг., много проблем в этой сфере еще сохраняется [2, с. 201].

Мониторинг правоприменения является одной из существенных функций Минюста РФ в рамках реализации государственной политики в сфере юстиции. Определенный интерес представляют мнения и оценки различных исследователей по результатам огромной работы по мониторингу правоприменения.

По мнению А.Н. Миронова, в соответствии с существующими нормами мониторинг правоприменения не может быть направлен только на выявление потребностей в нормативном правовом регулировании, что, по его мнению, представляется недоработкой, поскольку мониторинг может преследовать и другие, не менее важные, цели, например обоснование необходимости нормативного правового регулирования на федеральном уровне в случае отсутствия такого [3, с. 81].

По мнению других ученых, в ходе осуществления мониторинга правоприменения социологическим исследованиям отводится второстепенная информационная роль, а основной блок информации формируют правоприменители, прежде всего органы государственной и муниципальной власти, судебные и надзорные органы, правоохранительные органы, что, безусловно, правильно. По их мнению, информация, которую можно получить преимущественно или только социологическими методами (о самочувствии граждан в условиях действия рассматриваемых нормативных правовых актов, о характере связи жизненных проблем населения с этими правовыми нормами и т. п.), не всегда учитывается в должной мере, а в ряде случаев ее получение и не предполагается [4, с. 750].

Вместе с тем в литературе отмечается, что объекты и цели мониторинга правоприменения требуют от лиц, его осуществляющих, высокого уровня профессиональной подготовки, причем не только юридической, но и социологической и статистической [5, с. 126]. По мнению этих авторов, в фокус мониторинга правоприменения всегда будут попадать вопросы эффективной (результативной) и неэффективной (неправильной: ошибочной, неосторожной или злонамеренной) реализации нормативных правовых актов, что, в свою очередь, расширяет диапазон требований к лицам, осуществляющим этот мониторинг.

По их мнению, в структуре субъекта правоприменения должно быть выделено специальное подразделение (лицо), которому делегируется соответствующая функция. Это касается, в частности, необходимости подготовки аналитиков-криминологов для правоохранительных органов [5, с. 127]. Заслуживают внимания предложения о создании межведомственного центра мониторинга правоприменения при Министерстве юстиции РФ, а также об обеспечении за счет средств Минюста России организации и проведения грантовых исследований по проблемам преступности в правоохранительных органах [5, с. 128].

Наконец, подлежит более детальному анализу вывод авторов о том, что полноценной и эффективной системы мониторинга правоприменения в стране не создано, а существующие ее фрагменты действуют параллельно реальной уголовной полити-

ке и не в состоянии выявлять, анализировать и освещать правоприменительные проблемы, угрожающие национальной безопасности.

Таким образом, можно констатировать, что осуществляемый Министерством юстиции РФ мониторинг правоприменения занимает важное место в системе обеспечения законности и правопорядка в стране, однако порядок и процедуры его осуществления требуют постоянного внимания и дальнейшего совершенствования.

В соответствии с п. 7 указа Президента РФ № 529 от 25 июля 2014 г. «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают предложения соответствующих органов местного самоуправления [6].

В плане мониторинга должны быть представлены наименования федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, участвующих в мониторинге (пп. «б» п. 11).

При анализе положения «О Департаменте развития законодательства», введенного в действие приказом Минюста России № 16 от 30 января 2015 г., важно обратить внимание на полномочия директора департамента, изложенные в частности в пп. 11 п. 8 положения. В данном случае речь идет о полномочиях директора департамента развития законодательства проводить совещания (в том числе с представителями органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций) по вопросам, отнесенным к компетенции департамента. Между тем ни в разд. I «Общие положения», ни в разд. II «Полномочия» термин «местное самоуправление» не употребляется ни разу. Исходя из смысла конкретных пунктов и подпунктов положения, в том числе применительно к правовой антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов, органы местного самоуправления указаны в номинации «другие органы и организации».

Наряду с отмеченным возникает и второй вопрос: в чем принципиальное различие между пп. 11 и пп. 16 п. 8 положения «О Департаменте развития законодательства», если в пп. 11 закреплено полномочие директора департамента проводить совещания по вопросам, отнесенным к компетенции департамента, и в пп. 16 того же п. 8 положения закреплено полномочие проводить совещания, семинары и иные организационно-методические мероприятия по вопросам, отнесенным к компетенции департамента?

В этой связи, во-первых, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о включении в разд. I и II положения «О Департаменте развития законодательства» соответствующих положений (норм) с упоминанием органов местного самоуправления, в том числе относительно мониторинга проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых в органах местного самоуправления.

Предлагаемая рекомендация будет способствовать повышению авторитета нормативных правовых актов самих органов местного самоуправления.

Под мониторингом для органов местного самоуправления муниципального образования понимается комплексная и плановая деятельность, осуществляемая администрацией муниципального образования в пределах ее полномочий по сбору,

обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования [7].

Во-вторых, представляется необходимым объединить пп. 11 и пп. 16 п. 8 положения «О департаменте...» (относительно полномочий директора) в один подпункт следующего содержания: «... проводит совещания, семинары, “круглые столы”, депутатские слушания, конференции и иные организационно-методические мероприятия по вопросам, отнесенным к компетенции департамента». Специальное упоминание «круглых столов» в ряду организационно-методических материалов (совещаний, семинаров, конференций, депутатских слушаний) свидетельствует о важности «круглого стола» как источника получения необходимой информации в формате проводимых мониторингов и антикоррупционной экспертизы разрабатываемых проектов нормативных правовых актов, в том числе и на уровне органов местного самоуправления [8, с. 55; 9, с. 38].

Проводимые Всероссийским советом местного самоуправления (ВСМС) и органами местного самоуправления в различных субъектах Российской Федерации «круглые столы» и другие организационно-методические мероприятия по различным проблемам отличаются высоким уровнем содержательности и вполне могут быть использованы в ходе проводимого мониторинга правоприменения (см. положение ст. 7 «Исполнители проведения мониторинга», закрепленной в «Порядке организации и проведения мониторинга правоприменения муниципальных нормативных правовых актов муниципального образования»).

Задачи Минюста России заключаются в устранении недостатков регионального законодательства, которые были выявлены в процессе экспертизы, а также в отмене региональных актов, которые противоречат федеральному законодательству РФ, а равно Конституции РФ и признании недействительными последствий их применения [10].

Важной составляющей в основных направлениях деятельности Минюста России является обеспечение единства правового пространства, поскольку налицо несоответствие нормативно-правовых баз субъектов законодательству России. Необходимо развивать и укреплять в сознании всех нормотворцев и правоприменителей аксиомы существования и использования единственной общей правовой системы всего федеративного государства.

Литература

1. Железко И.М. Органы и учреждения юстиции России: история становления и развития / под общ. ред. П.П. Сергуна. – М.; Саратов: РПА Минюста России, 2009.
2. Шишкина Н.Б. Основные направления деятельности министерства юстиции РФ // Инновационная наука. – 2017. – № 3.
3. Миронов А.Н. Процедуры мониторинга правоприменения // Пенитенциарное право. – 2016. – № 3 (9). – С. 81.
4. Трубин Г.А., Юдашкин А.В. Социологическая экспертиза в практике мониторинга правоприменения законов субъекта Российской Федерации // Динамика социальной трансформации российского общества: региональные аспекты: мат. V Тюменского межд. социологического форума. – Тюмень, 2017. – С. 750.

5. Клейменов М.П., Иванов Е.С., Козловская М.Г. Мониторинг правоприменения в России // Вестник Омск. ун-та. Сер.: Право. – 2017. – № 4 (53). – С. 126.
6. Всероссийский совет местного самоуправления. События, встречи и конференции [Электронный ресурс] // сайт: Всероссийский совет местного самоуправления. – Санкт-Петербург, 2018. – URL: <http://www.vsmsinfo.ru/sobytiya-vstrechi-i-konferentsii> (дата обращения: 07.12.2018).
7. Рассолов М.М. и др. Мониторинг правоприменения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция». – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
8. Мецерыкова С.Н., Моисеева А.А. Современные проблемы правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы // Ростовский научный журнал. – 2018. – № 5. – С. 55.
9. Казанцева О.Л. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: правовая основа и субъекты. Актуальные вопросы противодействия коррупционным правонарушениям: теория и практика. – Караганда, 2014. – С. 38.
10. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 09.04.2018) // Российская газета. – 2004. – 19 октября. № 230.

References

1. Zhelezko I.M. Organy i uchrezhdeniya yusticii Rossii: istoriya stanovleniya i razvitiya / pod obsh. red. P.P. Serguna. – М.; Saratov: RPA Minyusta Rossii, 2009.
2. Shishkina N.B. Osnovnye napravleniya deyatel'nosti ministerstva yusticii RF // Innovacionnaya nauka. – 2017. – № 3.
3. Mironov A.N. Procedury monitoringa pravoprimereniya // Penitenciarnoe pravo. – 2016. – № 3(9). – S. 81.
4. Trubin G.A., Yudashkin A.V. Sociologicheskaya ekspertiza v praktike monitoringa pravoprimereniya zakonov sub»ekta Rossijskoj Federacii // Dinamika social'noj transformacii rossijskogo obshchestva: regional'nye aspekty: mat. V Tyumensk. mezhdunar. socio-logicheskogo foruma. – Tyumen', 2017. – S. 750.
5. Klejmenov M.P., Ivanov E.S., Kozlovskaya M.G. Monitoring pravoprimereniya v Rossii // Vestn. Omsk. un-ta. Ser.: Pravo. – 2017. – № 4 (53). – S. 126.
6. Vserossijskij sovet mestnogo samoupravleniya. Sobytiya, vstrechi i konferencii [Elektronnyj resurs] // sajт: Vserossijskij sovet mestnogo samoupravleniya. – Sankt-Peterburg. – 2018. – URL: <http://www.vsmsinfo.ru/sobytiya-vstrechi-i-konferentsii> (data obrashcheniya 07.12.2018).
7. Rassolov M.M. i dr. Monitoring pravoprimereniya v Rossijskoj Federacii: uchebnoe posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchihsya po napravleniyu «Yurisprudenciya» / – М.: YUNITI-DANA, 2015.
8. Meshcheryakova S.N., Moiseeva A.A. Sovremennye problemy pravil i metodiki provedeniya antikorrupcionnoj ekspertizy // Rostovskij nauchnyj zhurnal. – 2018. – № 5. – S. 55.

9. Kazanceva O.L. Antikorrupcionnaya ekspertiza normativnyh pravovyh aktov i ih proektov: pravovaya osnova i sub»ekty. Aktual'nye voprosy protivodejstviya korrupcionnym pravonarusheniyam: teoriya i praktika. – Karaganda, 2014. – S. 38.

10. Voprosy Ministerstva yusticii Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta RF ot 13.10.2004 № 1313 (red. ot 09.04.2018) // Rossijskaya gazeta. – 2004. – 19 oktyabrya. – № 230.

Поступила в редакцию 13 мая 2019 г.

UDC 342.518

DOI: 10.21779/2500-1930-2019-34-2-41-46

**To the question of separate functions of the judicial authorities
of the Russian Federation at the present stage**

M.A. Mirzaev, Sh.I. Aidunova

*Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a;
mirzaev47@mail.ru*

The article analyzes separate directions of judicial authorities in the conditions of their reforming at the present stage, at the same time the attention is focused on such function of the Ministry of Justice of the Russian Federation as monitoring of law enforcement.

The main methods of research are comparative and legal method, a method of empirical research, an interpretative method of regulations study.

The article has theoretical-legal character and investigates separate aspects of realization by judicial authorities of function of monitoring of law enforcement. One of the most significant conclusions is that an important component in the main activities of the Ministry of Justice of the Russian Federation is ensuring unity of legal space, the fact of existence of discrepancy of regulatory frameworks of subjects to the legislation of Russia is confirmed. Owing to this fact it is necessary to develop and strengthen an axiom of existence and use of the only general legal system of all federal state in the minds of all participants of law-making and law-enforcement process of.

The research concludes that tasks of the Ministry of Justice of the Russian Federation are to achieve a main objective of elimination of shortcomings of the regional legislation which were revealed in the course of examination. Cancellation of regional acts contradicting with the federal legislation of the Russian Federation is represented significant, but equaling to the Constitution of the Russian Federation and invalidation of consequences of their application.

Keywords: judicial authorities, law enforcement monitoring, legislation.

Received 13 May, 2019