



Парламентский мониторинг правоприменения как инструмент повышения качества правотворчества

директор Центра мониторинга законодательства и правоприменения,
доцент кафедры гражданского права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
канд. юрид. наук, доцент О.С. Гринь



Базовые составляющие эффективности механизма правового регулирования

Содержание нормативного
правового регулирования
(качество правотворчества)

Реализация нормативного правового
регулирования (во всех формах)
(качество практики реализации)



I. Содержание нормативного правового регулирования (качество правотворчества)



Факторы, влияющие на качество источников регулирования

1. Большое количество принимаемых законов

Государственная Дума VI созыва (с 2012 по 2016 гг.) приняла **2200 законов**

Государственная Дума VII созыва (с 2016 г. по 2021 гг.) приняла **2672 закона**

В среднем Государственной Думой принимается 500-600 законов в год

Факторы, влияющие на качество источников регулирования



2. В значительной степени ситуационный характер регулирования

- особая роль Послания Президента Федеральному Собранию, положений национальных проектов и программ, поручений Президента России, плана законопроектной деятельности палат Федерального Собрания и Правительства России
- «чрезвычайное» законодательство (например, в 2020 г. 37 принятых законов направлено на преодоление последствий распространения COVID-19)
- недостаточная практическая роль концепций развития законодательства



Факторы, влияющие на качество источников регулирования

3. Уровень юридической техники

- «Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года)» (подготовлены Государственно-правовым Управлением Президента Российской Федерации; Правовым управлением Аппарата Государственной Думы) (март 2021 г.)

4. Отдельные проблемы законодательной процедуры

- совершенствование инструментов «нулевого чтения», системы экспертно-консультативных советов в Государственной Думе
- поправки, вносимые в законопроект в ходе второго чтения



Факторы, влияющие на качество источников регулирования

5. Проблемы принятия подзаконных правовых актов и дисбаланса правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации

- расширение в возможных случаях практики принятия законов «прямого действия»
- развитие практик парламентского контроля

6. Усиление в механизме правового регулирования роли источников «мягкого права»

- учет возможности решения проблемы без изменения закона



II. Реализация нормативного правового регулирования (во всех формах) (качество практики реализации)

Основные инструменты оценки правового регулирования



Центр правового мониторинга

1. Оценка регулирующего воздействия проводится с целью определения и оценки возможных положительных и отрицательных последствий принятия проекта акта, выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, и (или) приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы.

Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 (ред. от 18.03.2021)

2. Оценка фактического воздействия проводится для анализа достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения оценки их регулирующего воздействия (при наличии), определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности и (или) приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы

Постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 (ред. от 31.12.2020)



Основные инструменты оценки правового регулирования

3. МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ - комплексная и плановая деятельность, осуществляемая 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.

Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 (ред. от 25 июля 2014 г.) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»

Методика осуществления данного мониторинга утверждена *Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»*



Доктрина: правовой мониторинг, мониторинг закона, мониторинг правоприменения

Ю.А. Тихомиров: «Правовой мониторинг 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» (Правовые акты: оценка последствий: Научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2011).



Мониторинг правоприменения

Мониторинг правоприменения – комплексное исследование, осуществляемое с целями получения полной и всесторонней информации о практике реализации законов, других нормативных правовых актов и документов, определения и оценки фактических положительных и отрицательных последствий их принятия, и разработки научно-обоснованных предложений по их совершенствованию.

*Данный мониторинг предполагает анализ всех форм реализации права – «**мониторинг правореализации**»*



Мониторинг правоприменения: значение для парламента

Ключевое направление «обратной связи» законодателя и адресата правового регулирования

- данный мониторинг должен иметь парламентскую природу

Один из инструментов парламентского контроля

- контролю, в частности, подвергается деятельность органов исполнительной власти по реализации положений закона

Парламентский мониторинг правоприменения: структура исследования



Центр правового
мониторинга

1. Анализ содержания и формы документа

(по показателям: коллизии норм права, учет положений актов более высокой юридической силы, коррупциогенных факторы, соблюдение компетенции, юридическая техника и др.)

2. Сбор, обобщение и анализ сведений о реализации акта

(судебная, административная, нотариальная практика, данные статистики, сведения Генеральной прокуратуры России, федеральных органов исполнительной власти, данные СМИ и др.).

3. Социологические исследования. Работа с референтным группами. Проведение иных специальных исследований.

4. Анализ опыта решения выявленных проблем в зарубежных правовых порядках



Мониторинг правоприменения: структура и этапы исследования

5. Формирование предложений по решению выявленных проблем

- законодательные предложения
- иные предложения

6. Обсуждение предложений

- проведение экспертных совещаний с участием депутатов, представителей федеральных органов исполнительной власти, экспертного сообщества, научных организаций, общественности

7. Внедрение: Реализация решений в формате «дорожной карты»

Отдельные примеры реализованных решений



Центр правового
мониторинга

- **Мониторинг по ст. 282 УК РФ «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» (совместно с ОНФ).** Постановление Пленума ВС РФ от 28.06.2011 N 11 (ред. от 20.09.2018) «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»
- **Выявлены 19 видов обязательных платежей граждан, доказана некорректность системы определения прожиточного минимума и расчета МРОТ (выводы учтены при пересмотре порядка определения МРОТ)**
- **Устранен дисбаланс в правовом обеспечении мер государственной поддержки лиц предпенсионного возраста на уровне субъектов Российской Федерации**
- **Включение в закон (ст. 160 ГК РФ) положений о критерии во производимости на материальном носителе для сделок в электронной форме**
- **Инициатива о налоговом вычете на занятия спортом**

В настоящее время в стадии реализации следующие предложения:



Центр правового
мониторинга

- О совершенствовании механизмов «кредитных каникул»

- О нормативных предложениях по снижению рисков уголовного преследования бизнеса и развитию механизма проверок (с учетом вступления в силу с 1.07.2021 ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле» № 248-ФЗ)

- - Государственная поддержка трудоустройства молодежи

- О создании дополнительных гарантий реализации жилищных прав граждан и прав граждан в сфере социального обслуживания



Благодарю за внимание!