

На правах рукописи



Фадеева Анастасия Сергеевна

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА

Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2011

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Автономной некоммерческой организации высшего профессионального образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Певцова Елена Александровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Черногор Николай Николаевич

кандидат юридических наук
Глазкова Мария Евгеньевна

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»

Защита состоится « 27 » января 2012 года в 11 ч. 00 мин. на заседании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций ДМ 513.002.04 при АНО ВПО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации» по адресу: 141014, Московская обл. г. Мытищи, ул. В. Волошиной, 12/30, зал диссертационных советов (корпус 4, комн. 235).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке АНО ВПО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации»; автореферат диссертации размещен на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации www.vak.ed.gov.ru; на официальном сайте АНО ВПО Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации» www.ruc.su.

Автореферат разослан « ___ » _____ 2011 г.

Ученый секретарь
совета по защите докторских и
кандидатских диссертаций ДМ 513.002.04



Д.В. Змиевский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с развитием правовой системы Российской Федерации.

В настоящее время правовой мониторинг получил нормативное закрепление и приобрел «статус» особого вида государственной деятельности, направленной на совершенствование правовой системы России¹. Эффективное и единообразное осуществление данного вида деятельности органами государственной власти, как Российской Федерации, так и ее субъектов, возможно только при условии четкого понимания непосредственными исполнителями мониторинговых исследований функционального предназначения данного института, а также полноценного правового, материального, организационного и методического обеспечения реализации его функций. В связи с этим, функциональный аспект правового мониторинга приобретает особую актуальность, как с теоретической, так и с практической точек зрения.

Анализ нормативной основы правового мониторинга, а так же научных разработок в данной сфере показал, что этот институт является полифункциональным. Аналитическая функция – одна из определяющих его функций. Она в большей степени выражает сущность и назначение данного института. Именно в ходе ее реализации решается главная задача, стоящая перед субъектом мониторинга, которая состоит в оценке эффективности правового регулирования тех или иных общественных отношений и определении конкретных правовых, организационных и иных мер для ее обеспечения. Полноценное осуществление этой функции создает необходимые

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

условия для реализации других функций правового мониторинга, обеспечивающих его воздействие на процесс правового регулирования. С реализацией этой функции связано создание устойчивой обратной связи общества и законодателя, обеспечивающей адекватное отражение реально складывающихся социальных отношений в принимаемых законодательных и иных правовых актах, оперативное выявление потребности в правовом урегулировании вновь возникших общественных отношений, а также в изменении содержания уже существующей нормативной базы. Эта связь, кроме прочего, служит гарантией (наряду с другими гарантиями) законности правоприменительной деятельности.

Очевидно, что осуществление этой функции невозможно без создания полноценного механизма ее реализации, который в настоящее время, как показывает практика, имеет весьма размытые очертания. Поэтому разработка механизма реализации аналитической функции правового мониторинга на сегодняшний день является одной из актуальных задач, стоящих как перед юридической наукой, так и перед практикой совершенствования правовой системы Российской Федерации.

Состояние научной разработанности темы. Несмотря на очевидную новизну и сложность функциональный аспект правового мониторинга не вызывает большого интереса у правоведов. В настоящее время отсутствуют специальные исследования функций правового мониторинга, вообще, и его аналитической функции, в частности.

В существующих научных трудах, посвященных проблематике правового мониторинга, разработке его функционального аспекта отведено крайне незначительное место. Можно назвать только три работы, в которых затронут вопрос о функциях мониторинга, их системе и содержании и дана

характеристика аналитической функции правового мониторинга¹. Это сделано в контексте исследования других аспектов данного правового явления.

Наиболее обстоятельно к этому вопросу подошел *Я.Е. Наконечный*, рассмотрев в рамках одного параграфа систему функций мониторинга нормативных актов, их содержание и взаимосвязь. Вопросы реализации функций правового мониторинга парламентом страны в одной из своих работ затронул *Н.Н. Черногор*.

Механизм реализации упомянутых функций в правовой науке не разработан совсем. Более того, в такой постановке данная проблема еще даже не была сформулирована ни на страницах правовой литературы, ни в ходе публичных дискуссий на научных и научно-практических форумах.

Аналитическая функция правового мониторинга и механизм ее реализации до настоящего времени не выступали самостоятельным предметом теоретико-правового исследования. Следствием отсутствия четкого представления о содержании данной функции и механизме ее реализации явились известные трудности применения данного аналитико-оценочного инструмента в деятельности органов государственной власти.

Таким образом, новизна и специфика объекта и предмета исследования, недостаточность теоретического осмысления данного вопроса в правовой науке определили необходимость разработки настоящей темы в диссертационном исследовании.

Объект и предмет исследования. *Объектом* диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с реализацией

¹ *Наконечный Я.Е.* Мониторинг в правотворчестве (проблемы теории и практики): Дис...канд. юрид. наук. Владимир, 2008; Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / *Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е.* М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. *Черногор Н.Н.* Деятельность парламента в сфере правового мониторинга. В кн.: Правовой мониторинг. Научно-практическое пособие / Под ред. *Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова.* М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 103-116.

аналитической функции правового мониторинга в нормотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти.

Предмет исследования составили аналитическая функция правового мониторинга и механизм ее реализации.

Цель и задачи исследования. *Цель* диссертационного исследования состоит в выявлении и раскрытии закономерностей осуществления аналитической функции правового мониторинга, а также в разработке теоретико-правовой модели механизма ее реализации.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих *задач*:

- обобщить, систематизировать и подвергнуть критическому анализу существующие в научной литературе подходы по ведущим теоретическим и прикладным проблемам правового мониторинга;

- определить содержание аналитической функции правового мониторинга, а также ее место и роль в системе функций данного института;

- обобщить, проанализировать и систематизировать существующие подходы к проблеме оценки эффективности действия правовых норм;

- разработать теоретическую конструкцию механизма реализации аналитической функции правового мониторинга;

- определить и охарактеризовать субъекты, реализующие аналитическую функцию правового мониторинга, установить их соотношение с субъектами правового мониторинга;

- выявить и раскрыть предпосылки и условия реализации аналитической функции правового мониторинга;

- разработать понятия «технология правового мониторинга» и «юридическая техника правового мониторинга», определить их взаимосвязь и соотношение, а также место и роль в механизме реализации аналитической функции данного института;

- систематизировать и рассмотреть юридические средства, приемы, способы и методы реализации аналитической функции правового мониторинга в контексте юридической техники последнего;

- разработать предложения по совершенствованию методического обеспечения реализации аналитической функции правового мониторинга.

Методологическая и теоретическая основы исследования. При проведении диссертационного исследования использовался, прежде всего, диалектический метод как основной способ объективного и всестороннего познания действительности, с позиции которого объект и предмет исследования рассматривались комплексно, в развитии и взаимодействии с другими явлениями. На диалектическом методе основывались общенаучные и частные методы. Широко применялись системный и функциональные методы, которые позволили выявить функции правового мониторинга, их взаимосвязь и соотношение со смежными правовыми явлениями. В процессе исследования применялись философские категории общего, особенного и единичного, единства и борьбы противоположностей и др. Автор использовал частные научные методы исследования – сравнительно-правовой, формально-логический, исторический, структурно-правовой.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды правоведов, посвященные общетеоретическим проблемам определения эффективности правовых норм: С.С. Алексеева, В.В. Глазырина, Г.А. Злобина, Д.А. Керимова, В.А. Козлова, В.П. Кудрявцева, Ф.Т. Кузнецова, В.В. Лапаевой, М.П. Лебедева, В.И. Никитинского, Е.А. Павлодского, А.С. Пашкова, П.Е. Подымова, И.С. Самощенко, С.А. Свиридова, О.В. Смирнова, Ю.А. Тихомирова, Ф.Н. Фаткуллина, Д.М. Чечота, И.В. Шмарова, Л.С. Явича и др.

В процессе работы над диссертацией за основу были взяты также исследования общеправовых и общетеоретических вопросов правового мониторинга Ю.Г. Арзамасова, И.Л. Бачило, С.В. Бошно, М.Е. Глазковой, Д.Б. Горохова, И.В. Жужгова, Т.Д. Зражевской, Л.А. Ивановой, В.В. Лапаевой, С.М. Миронова, Я.Е. Наконечно, В.Л. Негрובה, Ю.А. Тихомирова, Н.Н. Толмачевой, Н.Н. Черногора и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящая работа является первым монографическим исследованием, посвященным изучению аналитической функции правового мониторинга и механизма ее реализации, в результате которого:

- дано определение понятия «функция» правового мониторинга;
- определен объем и содержание функций правового мониторинга, произведено их разграничение с функциями мониторинга нормативных актов;
- определены содержание, место и роль аналитической функции правового мониторинга в системе функций этого института;
- разработана теоретическая модель механизма реализации данной функции, предложены определение его понятия и структура;
- разработано и предложено понятие «технология правового мониторинга», определены ее элементы, а также взаимосвязь и соотношение с понятием «юридическая техника правового мониторинга»;
- показаны место и роль технологии и техники правового мониторинга в механизме реализации аналитической функции данного института;
- выявлены и раскрыты предпосылки и условия реализации аналитической функции правового мониторинга;
- систематизированы юридические средства, приемы, способы и методы реализации упомянутой функции;
- разработаны предложения по совершенствованию методического обеспечения реализации аналитической функции правового мониторинга.

Научная новизна раскрывается в положениях, выносимых на защиту:

1. Аналитическая функция правового мониторинга представляет собой обусловленное целью и задачами правового мониторинга одно из основных направлений его воздействия на процесс правового регулирования

общественных отношений и является одной из определяющих функций данного института. Ее содержание состоит в определении степени эффективности действия правовых норм на практике, а также в выработке предложений по повышению эффективности реализации нормативных предписаний в будущем.

2. Под механизмом реализации аналитической функции правового мониторинга следует понимать совокупность взаимодействующих и взаимодополняющих элементов – уполномоченных субъектов, осуществляемых ими в определенной последовательности при помощи специальных средств, приемов, способов и методов технологических действий и операций, обеспечивающих конечный результат аналитической деятельности в рамках правового мониторинга.

3. Структуру механизма реализации аналитической функции правового мониторинга составляют следующие элементы:

- институциональная составляющая – субъекты, обеспечивающие реализацию данной функции;

- «технологический» компонент, включающий определенные действия и операции, осуществляющиеся в определенной последовательности, со своими циклами и этапами, которые обеспечивают конечный результат аналитической деятельности в рамках правового мониторинга;

- технико-юридический компонент, представляющий собой совокупность юридических средств, приемов, способов и методов оценки объекта мониторинга, данных о его состоянии, динамике и перспективах развития, а также подготовки и оформления предложений по повышению эффективности правового регулирования в соответствующей сфере.

4. Предпосылки и условия реализации аналитической функции правового мониторинга создаются посредством последовательного и качественного выполнения технологических действий и операций на каждом из этапов мониторинговой деятельности. Теоретическая разработка данного вопроса обуславливает необходимость введения в научный оборот понятия технологии правового мониторинга, под которой предлагается понимать основанную на

определенных принципах, планах и прогнозах систему последовательных мыслительных и внешне актуализированных действий и операций субъектов и участников правового мониторинга, направленных на достижение и решение его цели и задач, в ходе которой оптимально используются необходимые ресурсы (материальные, трудовые, финансовые, организационные и т.п.), общесоциальные, технические и специально-юридические средства, приемы, способы, методы и правила, процессуальные формы (стадии, производства и т.п.) и соответствующие виды контроля деятельности субъектов нормотворчества и правоприменения.

5. Технология правового мониторинга является системным образованием, структурные элементы которой соподчинены и находятся в разновариантной функциональной взаимосвязи. Ее составляют следующие элементы:

1) стратегический компонент, содержание которого составляют цель, задачи, принципы правового мониторинга, планы и прогнозы развития его объектов;

2) институциональная составляющая (субъекты и участники правового мониторинга);

3) тактический компонент – действия и операции субъектов и участников правового мониторинга, посредством осуществления которых становится возможным достижение и решение его цели и задач;

4) средства, приемы и способы осуществления упомянутых действий и операций;

5) правила применения соответствующих средств, приемов и способов;

6) методы познания объектов мониторинга.

6. Реализация аналитической функции правового мониторинга базируется на определенной методологии анализа и оценки его объекта. Основу данной методологии составляет научный инструментарий анализа и оценки эффективности правовых норм.

Под эффективностью правовых норм предлагается понимать результирующую характеристику их действия, свидетельствующую о степени

обеспечения в процессе реализации соответствующих норм тех прав и свобод, на гарантию которых они (нормы) изначально были направлены.

7. Осуществление аналитической функции правового мониторинга предполагает разработку и применение специальных юридических средств – критериев и показателей оценки эффективности нормативных правовых актов и их действия, использование логических приемов, способов и методов юридической науки, а также социологических, общенаучных, статистических и иных методов. Эти средства, приемы и методы в совокупности с аналогичным инструментарием реализации других функций правового мониторинга образуют юридическую технику данного института, которую предлагается определить как совокупность средств, приемов и способов планирования мониторинговой деятельности, получения необходимой информации, ее фиксации, обобщения, анализа и оценки, оформления и обнародования результатов мониторинга.

8. В целях совершенствования механизма реализации аналитической функции правового мониторинга, предлагается уточнить критерии и показатели оценки объектов мониторинга, с учетом сформулированных в работе рекомендаций, а также нормативно закрепить их в общей (базовой) методике его проведения.

Теоретическая и практическая значимость работы. В диссертации решена *научная задача*, состоящая в разработке концептуальной и методологической основ реализации аналитической функции правового мониторинга.

Сформулированные в работе теоретические положения и выводы, обладая элементами научной новизны, обогащают систему теоретических знаний о правовом мониторинге и дополняют содержание науки «Теория государства и права».

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы:

- в нормотворческой деятельности, направленной на совершенствование нормативной основы правового мониторинга;

- при проведении фундаментальных и прикладных исследований по данной проблематике;

- в ходе проведения конкретных мониторинговых исследований органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также органами местного самоуправления;

- в учебном процессе в высших учебных заведениях юридического профиля при изучении учебного курса «Теория государства и права», а также в процессе обучения государственных и муниципальных слушателей по образовательным программам повышения квалификации и профессиональной переподготовки.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре теории и истории государства и права Российского университета кооперации, где были проведены ее рецензирование и обсуждение. Материалы исследования нашли отражение в научных публикациях, включая статьи в ведущих правовых журналах, рекомендованных ВАК России, излагались в научных докладах на заседаниях кафедры, международных научно-практических конференциях (2007-2011 гг.), «круглых столах» и семинарах, а также в учебном процессе Российского университета кооперации при разработке и внедрении рабочих учебных программ, проведении учебных занятий по дисциплинам «Теория государства и права», «Актуальные проблемы теории государства и права». Отдельные результаты исследования внедрены в практическую деятельность Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера и работу Управления Министерства Юстиции Российской Федерации по Омской области.

Структура и объем работы определены целью, задачами исследования, а также избранной автором логикой изложения материала. Диссертация состоит

из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность темы диссертационного исследования, определяются объект, предмет, цель и задачи диссертации, освещаются вопросы теоретической разработанности темы, методологические основы исследования, раскрываются научная новизна и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования.

В первой главе **«Понятие, содержание и методологические основы реализации аналитической функции правового мониторинга»** рассматриваются вопросы о природе и сущности правового мониторинга, критически анализируется его научная концепция, раскрываются содержание аналитической функции данного института, ее место и роль в системе функций правового мониторинга, обобщаются, систематизируются и развиваются методологические основы анализа и оценки регулирующего воздействия (эффективности) правовых норм.

В первом параграфе *«Правовая природа и научная концепция правового мониторинга»* рассматривается вопрос понимания данного явления в российской правовой науке, дается теоретико-правовая характеристика основных элементов упомянутой концепции.

На основе критического анализа основных положений научной концепции правового мониторинга, а также изучения практики внедрения данного института в деятельность органов государственной власти Российской Федерации и ее отдельных субъектов, автором разработан ряд предложений по ее коррекции.

Под правовым мониторингом диссертант предлагает понимать методически обоснованную, комплексную, систематическую аналитико-оценочную деятельность уполномоченных субъектов, включающую в себя наблюдение, анализ, обобщение, оценку информации о качестве принимаемых и действующих нормативных правовых актов, практике применения последних, а также выработку предложений об устранении выявленных недостатков нормотворчества и правоприменения, прогнозирование направлений развития правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

С этой точки зрения диссертант определил и охарактеризовал цели, задачи, принципы мониторинга, его объекты, систему элементов, а также возможные классификации субъектов и видов мониторинговой деятельности. Эти вопросы имеют методологическое значение для настоящего исследования, т.к. четкое определение понятия правового мониторинга, его целей и задач, субъектов и т.д. позволяет точно установить объем и пределы его функций, определить значение в их системе аналитической функции, а также приступить к разработке механизма ее реализации.

Во втором параграфе *«Аналитическая функция в системе функций правового мониторинга»* дана общая характеристика системы функций правового мониторинга, раскрыто содержание аналитической функции данного института, определены ее место и роль в упомянутой системе.

В связи с тем, что в правовой науке не существует понятия «функция правового мониторинга», автором разработана соответствующая дефиниция. Под функцией правового мониторинга предложено понимать обусловленное его целью и задачами основное направление воздействия данного института на процесс правового регулирования общественных отношений. В совокупности функции правового мониторинга составляют его сущностную характеристику.

Проведенный анализ позволил выявить и раскрыть следующие функции правового мониторинга: наблюдения, информационную, аналитическую, контрольную, прогностическую, конструктивную (правоорганизующую), функцию обеспечения обратной связи между субъектами нормотворческой

деятельности, правоприменителем и обществом, системно-коммуникативную. Системный характер правового мониторинга обуславливает их взаимодействие и взаимодополнение.

Аналитическая функция является одной из определяющих функций правового мониторинга. Ее содержание состоит в определении степени эффективности действия правовых норм на практике, а также в выработке предложений по повышению эффективности реализации нормативных предписаний в будущем.

Реализация рассматриваемой функции базируется на определенной методологии анализа и оценки объекта исследования. Поскольку объекты правового мониторинга находятся в правовой сфере, основу данной методологии составляет научный инструментарий анализа и оценки действия правовых норм, который рассмотрен в следующем параграфе.

Третий параграф *«Методологические основы анализа и оценки регулирующего воздействия (эффективности) правовых норм»* посвящен изучению теоретических и методологических вопросов определения эффективности правовых норм и возможных подходов к ее оценке.

В отечественной правовой науке накоплен достаточно большой опыт разработки теоретико-методологических проблем изучения эффективности правовых норм, который может быть творчески использован для методического обеспечения реализации аналитической функции правового мониторинга.

Ключевым вопросом в изучении эффективности права был и остается вопрос о содержании понятия «эффективность правовых норм». Комплексный анализ позиций правоведов по этому вопросу позволил диссертанту критически осмыслить существующие взгляды на эту проблему и обосновать собственную точку зрения.

Принимая во внимание дискуссионность этого вопроса, под эффективностью правовых норм в работе предложено понимать результирующую характеристику их действия, свидетельствующую о степени

обеспечения в процессе реализации соответствующих норм тех прав и свобод, на гарантию которых они (нормы) изначально были направлены.

Во второй главе **«Механизм реализации аналитической функции правового мониторинга»** рассматриваются вопросы понятия этого механизма, субъектного состава данной деятельности, предпосылки, условия, юридические средства, приемы, способы и методы реализации аналитической функции правового мониторинга.

В первом параграфе второй главы *«Понятие, содержание и структура механизма реализации аналитической функции правового мониторинга»* решена задача разработки понятия и структуры данного механизма.

В ходе решения поставленной задачи диссертант исходил из методологического посыла о соотношении общего, особенного и единичного. Наиболее общие признаки и свойства, выделенные в представлениях людей о «механизмах», действующих в различных областях человеческой деятельности, в том числе в правовой, позволили определить логику формирования и требования к содержанию разрабатываемого понятия.

Общие черты и закономерности механизмов функционирования государственных и правовых институтов, так или иначе, являются характерными для осуществления функций правового мониторинга. Поэтому при раскрытии вопроса о понятии и содержании механизма реализации аналитической функции правового мониторинга был использован также метод восхождения от общего к частному. В результате автором разработана и предложена дефиниция, раскрывающая понятие данного механизма, а также определена его внутренняя структура (см. положения на защиту № 2, 3).

Механизм реализации аналитической функции правового мониторинга представляет собой сложный юридический феномен. На разных этапах познания его надлежит рассматривать в единстве статической и динамической составляющих, институционального, технологического и технико-юридического содержания, а также с точки зрения единства содержания и правовой формы.

Рассмотрение реализации аналитической функции правового мониторинга под этим углом зрения позволяет максимально сблизить эмпирическое и логическое в научных исследованиях функционального аспекта данного института, охватить и связать воедино не только средства, приемы, способы и методы изучения законодательства и правоприменительной практики, но и институциональное, технологическое и инструментальное в его содержании.

Во втором параграфе второй главы *«Субъекты, реализующие аналитическую функцию правового мониторинга»* решаются задачи определения круга субъектов, реализующих аналитическую функцию правового мониторинга, установления соотношения между ними и субъектами правового мониторинга, классификации субъектов, реализующих данную функцию.

Функции правового мониторинга, в том числе аналитическая, осуществляются определенными субъектами. В работе сделан вывод, что нет достаточных оснований разделять субъекты мониторинга по функциям данного института. Следовательно, субъекты правового мониторинга и субъекты, реализующие его аналитическую функцию, совпадают. Данный вывод основывается на признании системного характера правового мониторинга, обуславливающего взаимодействие и взаимодополнение его функций.

Эти субъекты могут быть классифицированы по разным основаниям. Исходя из проведенного анализа существующих в паровой литературе классификаций субъектов правового мониторинга автор поддерживает предложение выделять уполномоченных и инициативных субъектов указанной деятельности¹. В основу данной классификации положен критерий обязательности осуществления и учета результатов мониторинга.

Под уполномоченными субъектами правового мониторинга в работе понимаются органы, организации, учреждения, нормативно включенные в

¹ *Иванова Л.А.* Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 2011. С. 15.

систему правового мониторинга Российской Федерации и наделенные соответствующими полномочиями по его проведению на постоянной основе.

В качестве инициативных субъектов правового мониторинга рассматриваются органы, организации, учреждения, граждан, для которых деятельность по проведению правового мониторинга не является обязательной и проводится ими в порядке инициативы.

В диссертации дана характеристика и выделены особенности каждого из упомянутых субъектов.

В третьем параграфе второй главы *«Предпосылки и условия реализации аналитической функции правового мониторинга»* раскрываются соответствующие предпосылки и условия, выявляются системные связи между ними, решается задача определения понятия и структуры «технологии» правового мониторинга, рассматриваются этапы реализации аналитической функции.

Предпосылки и условия реализации аналитической функции правового мониторинга создаются посредством последовательного и качественного выполнения технологических действий и операций на каждом из этапов мониторинговой деятельности. В процессе исследования данного вопроса, автор столкнулся с необходимостью решения задачи разработки понятия «технология» правового мониторинга.

Системный характер деятельности по осуществлению правового мониторинга предполагает определенную технологию его проведения. Правовой мониторинг является разновидностью юридической деятельности, обладает всеми основными признаками последней, подчинен общим закономерностям ее функционирования. Это особое духовно-материальное производство, которое необходимо соответствующим образом организовать и спланировать. В этой сфере есть необходимые производители, потребители и т.д.

Технология правового мониторинга является разновидностью юридической технологии. Она предполагает использование совокупности юридических и иных средств, являясь отражением или конструированием их системного взаимодействия в виде технологических принципов, правил, приемов, способов, методов, которые применяются субъектами права для получения юридически значимых результатов.

Посредством использования категорий общего, особенного и единичного, диссертантом разработано понятие технологии правового мониторинга, определена ее структура (см. положения на защиту № 4,5).

Технология правового мониторинга является системным образованием, структурные элементы которой соподчинены и находятся в разновариантной функциональной взаимосвязи. Эта связь представляет отношения такой зависимости, при которой использование одного элемента структуры технологии невозможно без задействования других ее элементов, изменение одного ее структурного элемента взаимно обусловлено изменением другого.

В диссертации дана развернутая характеристика элементов, составляющих структуру технологии правового мониторинга.

Анализ концепции правового мониторинга, а также существующей на данный момент практики внедрения указанного института в деятельность органов публичной власти позволили теоретикам права выделить следующие стадии в его технологическом цикле: подготовительную; сбора информации; мониторинговой экспертизы нормативных правовых актов; оценки эффективности действия нормативных правовых актов (правовых норм); прогнозирования потребности в правовом регулировании; заключительную¹.

Раскрывая содержание перечисленных этапов, диссертант подчеркнул одно важное обстоятельство – стадии правового мониторинга и его функции понятия не совпадающие. Аналитическая функция (как и другие, за

¹ Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. *Н.Н. Черногора*. – М.: Изд-во Международного юридического института, 2010. С. 110-117.

исключением наблюдения) реализуется посредством осуществления полного технологического цикла мониторинга, а не его отдельно взятого этапа.

Четвертый параграф второй главы *«Юридические средства, приемы, способы и методы реализации аналитической функции правового мониторинга»* посвящен технико-юридическому компоненту механизма реализации аналитической функции правового мониторинга.

Реализация аналитической функции правового мониторинга предполагает разработку и применение специальных юридических средств – критериев и показателей оценки эффективности нормативных правовых актов и их действия, использования логических приемов, способов и методов юридической науки (приемы толкования – логический, грамматический, систематический, исторический и т.п.), а также социологических (прогнозирование эффективного действия правовой нормы, опрос, наблюдение и т.п.), общенаучных (индуктивные, дедуктивные, аналитические методы и др.), статистических и иных методов.

Совокупность средств, приемов и способов планирования мониторинговой деятельности, получения необходимой информации, ее фиксации, обобщения, анализа и оценки, оформления и обнародования результатов составляет юридическую технику правового мониторинга. Принципиальное отличие элементов ее составляющих от методов и принципов научного познания характеризуется сферой, целями, задачами и результатами применения.

По мере осмысления данного явления и наблюдения процесса институализации правового мониторинга как вида государственной деятельности, структура этой техники становится все более сложной, а ее элементы – более разнообразными, все более ярко проявляющими черты технико-юридических приемов, средств и способов. Юридические средства, приемы, способы и методы реализации аналитической функции правового мониторинга являются частью (элементом) этой техники, поэтому должны исследоваться в контексте проблематики последней.

Для решения поставленных в данном параграфе задач диссертантом разработано общеправовое понятие юридической техники правового мониторинга (см. положение на защиту № 7).

Критерии эффективности правовых норм и основанные на них показатели, позволяющие измерять эффективность в ходе эмпирического исследования, являются важнейшими юридическими средствами, обеспечивающими реализацию аналитической функции правового мониторинга. Эти средства подлежат формализации в правовых нормах в целях обеспечения единых подходов и параметров оценки эффективности правовых норм всеми субъектами мониторинговой деятельности. Принимая во внимание это обстоятельство, их можно позиционировать в системе юридических средств как средства-инструменты.

Среди специалистов не вызывает дискуссии тезис о том, что методическое обеспечение оценки эффективности правовых норм, в том числе, в процессе реализации аналитической функции правового мониторинга должно базироваться на использовании как общих, так и специальных показателей, отражающих параметры реализации нормативных предписаний.

Автор поддерживает точку зрения правоведов (и приводит дополнительные аргументы в ее поддержку), считающих, что общетеоретическим критерием оценки эффективности действия правовых норм выступает степень обеспечения в процессе правоприменения тех прав и свобод человека и гражданина, на гарантию которых они изначально были направлены. Наиболее эффективными могут быть признаны те нормативно-правовые предписания, которые в большей степени обеспечивают реализацию этих прав и свобод¹.

Продуктивным, по мнению диссертанта, является подход, при котором показатели реализации правовых норм подразделяется на универсальные

¹ Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. *Н.Н. Черногора*. С. 119.

(отражающие эффективность или неэффективность действия любых правовых норм, а также наличие в них коррупционных факторов), а также отраслевые (учитывающие специфику реализации правовых норм в конкретных сферах общественных отношений)¹. В работе проиллюстрирована возможность определения и использования универсальных и отраслевых показателей на примере исследования его отдельных объектов.

Важным элементом технико-юридического компонента механизма реализации аналитической функции правового мониторинга является экспертиза. Последняя является одним из способов оценки эффективности правовых норм.

Для реализации аналитической функции правового мониторинга важное инструментальное значение имеют социологические исследования. При проведении соответствующих исследований могут применяться следующие методы: опрос общественного мнения; опрос экспертов; фокус-группа; включенное наблюдение за процессом реализации правовой нормы; экспериментальный анализ (например, в форме ретроспективного естественного эксперимента). Особую ценность представляет методология параллельного эксперимента, которая может быть использована при сравнении эффективности правового регулирования той или иной сферы общественных отношений в разных субъектах Российской Федерации или в странах СНГ. Применение методологии экспериментального сравнения позволяет определить оптимальный вариант правового регулирования определенного круга общественных отношений.

Как было отмечено, содержание аналитической функции правового мониторинга состоит не только в определении степени эффективности действия правовых норм на практике, но и в выработке предложений по повышению эффективности реализации нормативных предписаний в будущем. С доктринальной точки зрения важное значение имеет решение задачи

¹ *Иванова Л.А.* Указ. соч. С. 21-22.

практической реализации соответствующих предложений. На основе проведенного анализа нормотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в работе выделены возможные формы реализации результатов правового мониторинга, а также разработаны предложения по совершенствованию механизма реализации его аналитической функции (см. положение на защиту № 8).

В **заключении** подведены итоги проведенного исследования, обобщены выводы автора, сделанные в отдельных параграфах соответствующих глав, изложены предложения, направленные на совершенствование реализации аналитической функции правового мониторинга, определены перспективные направления дальнейших исследований проблематики правового мониторинга и его функционального аспекта.

**Основные положения диссертационного исследования изложены
в следующих публикациях:**

**Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных
Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и
науки Российской Федерации для публикации научных результатов
диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:**

1. Фадеева А.С. Аналитическая функция правового мониторинга: понятие и содержание // Вестник НГУ. Сер.: Право. – 2011. – Т. 7, вып. 1. – С. 169-172 (0,35 п.л.).

2. Фадеева А.С. Правовой мониторинг: средства, приемы и способы анализа // Социология власти. – 2011. – № 4 (июнь). – С. 164-168 (0,3 п.л.).

3. Фадеева А.С. Институциональный компонент механизма реализации аналитической функции правового мониторинга // Закон и право. – 2011. – № 6. – С. 33-37 (0,6 п.л.).

4. Фадеева А.С. Структура механизма реализации аналитической функции правового мониторинга // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. Научно-теоретический журнал. – 2011. – № 2. – С.130-133 (0,6 п.л.).

Работы, опубликованные в других научных изданиях:

5. Фадеева А.С. Характеристика субъектов правового мониторинга // Материалы Международной научной конференции профессорско-преподавательского состава, сотрудников и аспирантов Российского университета кооперации, кооперативных вузов стран СНГ. 6-7 февраля 2008 г. Москва. – 2008. – С. 733-741 (0,7 п.л.).

6. Фадеева А.С. Актуальные вопросы правового мониторинга // Международная научно-практическая конференция. «Стратегия развития

кооперации в России» Чайновские чтения 24 ноября 2009. Москва – 2009. – С. 492-494 (0, 3 п.л.).

7. Фадеева А.С. Методологические основы анализа и оценки регулирующего воздействия (эффективности) правовых норм // Третья Международная научно-практическая конференция молодых ученых – преподавателей, сотрудников, аспирантов и соискателей. Социально-экономические проблемы кооперативного сектора экономики. 18 декабря 2010. Москва. – 2010. – С. 516-521 (0,5 п.л.).

8. Фадеева А.С. Реализация аналитической функции правового мониторинга. – Москва: «Издательский Дом Центросоюза РФ». – 2010. – 108 с. (6,5 п.л.).

Подписано в печать 22.12.2011г.
Формат 60x84 1/16, бумага 80г/м2, 25 А5 стр.
Печать оперативная. Гарнитура Times New Roman
Тираж 100 экз. Заказ № 317

Отпечатано
в Копировальном центре «Акцент», ИП Загурский С.Б.
г. Омск, ул. Лермонтова, 8, т. 31-12-77, 31-35-75

