

Методика мониторинга правоприменения

разработана Санкт-Петербургским государственным университетом

1. Общие положения

1.1. Настоящая методика определяет рекомендуемый порядок осуществления мониторинга правоприменения государственными и муниципальными органами в соответствии с Методикой мониторинга правоприменения, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. N 694, а также общественными объединениями, научными и экспертными учреждениями (в том числе вузами) как по заказам государственных и муниципальных органов, так и по собственной инициативе.

1.2. Основные термины, используемые в настоящей методике:

Мониторинг правоприменения – деятельность по сбору, обобщению и анализу правоприменительной практики;

Правоприменительная практика – правоприменительные акты в объеме, позволяющем судить об общих подходах и тенденциях в толковании и применении норм права (в зависимости от сроков действия применяемой нормы права и общего количества правоприменительных актов по применению данной нормы);

Правоприменительные акты – принимаемые (совершаемые) в связи с применением в конкретных ситуациях нормативных правовых актов (1) ненормативные правовые акты, имеющие правовые последствия действия (бездействие) органов публичной власти, включая акты надзорных органов; (2) сделки и другие юридически значимые действия и решения граждан и юридических лиц; (3) нотариальные действия; (4) решения органов отдельных организаций.

1.3. Актуальность темы мониторинга правоприменения может обуславливаться недавним вступлением в силу нормативных положений, применение которых выбирается предметом мониторинга, информацией об отсутствии единообразия в складывающейся судебной и административной практике, о коллизии норм, пробелах в правовом регулировании и т.п., а также системным осуществлением плановой деятельности по анализу правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных правовых актов Российской Федерации, корректировки административной и судебной практики.

2. Виды, основные цели, задачи и принципы мониторинга правоприменения

2.1. Мониторинг правоприменения может осуществляться в соответствии с планом Правительства РФ, планами иных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Инициативный мониторинг проводится заинтересованными лицами или организациями исходя из их оценки актуальности и важности оценки правоприменения по конкретному вопросу. В учебных заведениях мониторинг правоприменения проводится в соответствии с программами учебных дисциплин в целях формирования у обучающихся компетенций по поиску, обобщению и анализу правоприменительной практики.

2.2. Мониторинг может проводиться для (1) оценки реализации целей, поставленных при принятии нормативного правового акта и обозначенных в материалах, сопровождавших принятие таких актов; (2) уяснения смысла, вкладываемого в нормативные положения при их применении и (или) толковании в ходе правоприменения; (3) выявления тенденций, формирующихся в правоприменительной практике, в т.ч. при разрешении коллизий между разными нормами; (4) выявления несогласованности, противоречивости, отсутствия единообразия правоприменительной практики; (5) прогнозирования результатов изменения нормативного регулирования.

2.3. Мониторинг обеспечивает (1) организационное и методическое сопровождение, техническую и технологическую поддержку правотворческой, правоприменительной и научно-экспертной деятельности; (2) проведение сравнительного

анализа практики правоприменения и анализа факторов, влияющих на него; (3) своевременное выявление изменений, происходящих в исследуемой области правоприменения, и факторов, вызывающих их; (4) прогнозирование динамики правоприменения; (5) оформление и представление информации о состоянии и динамике правоприменения.

Для получения информации о состоянии правоприменительной практики в определенной сфере правового регулирования проводится сплошной мониторинг, при проведении которого анализируется практика применения всех нормативных правовых актов (всех положений конкретного нормативного акта), действующих в данной сфере. Для выявления подходов к решению конкретной проблемы, выявленной в ходе сплошного мониторинга, проводится выборочный мониторинг с отбором только тех правоприменительных решений, в которых затрагивается изучаемая проблема.

2.4. Для предотвращения дублирования результатов мониторинга правоприменения федеральные государственные органы направляют сведения о проводимых ими мониторингах в Министерство юстиции Российской Федерации, региональные и муниципальные органы – в уполномоченный орган субъекта РФ, вузами – в координационные органы межвузовских объединений, выполняющих координацию работы по мониторингу правоприменения.

3. Требования к проведению мониторинга

3.1. Качественными показателями информации, полученной в ходе проведения мониторинга, являются: объективность, точность, достаточность, систематизированность, качество, своевременность.

3.2. Качественные и количественные характеристики анализируемой информации определяются участником мониторинговых исследований с учётом вида, целей и задач проводимого мониторинга.

3.3. При выборочном мониторинге анализу должны подлежать не менее 75% доступных релевантных правоприменительных актов по соответствующему вопросу.

Минимальное количество анализируемых материалов судебной и административной практики – 50.

Конкретные количественные показатели анализируемой в ходе мониторинга информации могут быть скорректированы с учётом вида, целей и задач проводимого мониторинга лицом, осуществляющим общее методическое руководство организацией и проведением мониторинга.

4. Этапы осуществления мониторинговых исследований

4.1. Первый этап – определением основных целей, задач и методов мониторинга.

4.1.1. Проведение мониторинга правоприменения должно начинаться с определения целей и задач. Должен быть определён круг проблем, отражение которых в правоприменительной практике будет необходимо выявить при сборе правоприменительных актов и их анализе. Если есть такая возможность, необходимо определить круг нормативных актов и их положений, применение которых будет подлежать анализу.

4.1.2. Организация проведения мониторинга требует сформулировать методы его проведения с указанием того, (а) какие именно правоприменительные решения выступают предметом мониторинга, (б) как осуществляется их сбор, (в) за какой период, (г) по каким базам или иным источникам, (д) по каким ключевым словам и другим параметрам выборки, (е) на предмет чего анализируются собранные решения (какие вопросы ставятся к каждому правоприменительному решению).

Следует обозначить такие характеристики подлежащих анализу правоприменительных актов как: виды актов; органы, принявшие акт; место принятия акта, время принятия акта.

Виды актов определяются из числа возможных объектов мониторинга правоприменения с учётом поставленных целей и задач. *Например, могут подлежать сбору и анализу судебные акты, акты органов исполнительной власти, акты прокурорского реагирования, нотариальная практика и т.д.*

При определении органов, принявших акт, необходимо обозначить один или несколько органов, принявших акты, подлежащие сбору и анализу. При этом анализ судебной практики предполагает необходимость проверки судьбы конкретного решения (результаты рассмотрения его законности в судах вышестоящих инстанций). *Например, могут подлежать сбору и анализу акты всех судов общей юрисдикции или отдельных судов, акты конкретного органа исполнительной власти или его подразделений и т.д.*

Решения Конституционного Суда РФ по сути своей могут рассматриваться как акты правотворческого характера, поскольку в результате их принятия изменяется содержание правового регулирования. Следовательно, возможно осуществление мониторинга административной и судебной практики, в которой должна найти отражение конкретная правовая позиция Конституционного Суда РФ.

Мониторинг правоприменительной практики может выходить за пределы деятельности и функционирования национальной судебной системы (например, изменение административной и судебной практики на основании актов Суда Евразийского экономического союза).

Место принятия акта определяется исходя из задач исследования. *Например, может обобщаться правоприменительная практика по всей России, в отдельных регионах или группе регионов – это должно обосновываться (или хотя бы объясняться задачами мониторинга).*

Сроки принятия актов, подлежащих сбору, определяются и формулируются исходя из задач исследования. Сбору и анализу могут подлежать, например, акты, принятые за последние 5 лет, 3 года, 1 год и т.д. Рекомендуется привязывать срок, за который осуществляется мониторинг, с вступлением в силу конкретного нормативного положения, или сроков, в пределах которого осуществлялся предыдущий мониторинг на ту же тематику.

Методика обязательно должна определять, какую долю (процент) от общего объема правоприменительных актов, отвечающих заданным критериям, предполагается собрать для обобщения и анализа, и критерии отбора этой доли (за исключением случаев, когда берутся все решения).

4.1.5. Должна быть проведена оценка объёмов правоприменительной практики, подлежащей анализу, путём поиска в определённом источнике информации всех правоприменительных актов, формально подходящих под сформированные ранее требования (соответствие проблематике исследования, место и время принятия и т.д.).

Исходя из результатов такой оценки принимается решение о проведении анализа всех подходящих правоприменительных актов или их части. Возможно принятие решения об изменении критериев отбора практики с целью сузить или расширить область поиска правоприменительных решений. Рекомендуемый объём из расчета на одного исследователя – не более 100 правоприменительных решений по одной теме.

4.2. Второй этап – сбор информации:

4.2.1. 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.

4.2.2. Сбор правоприменительной практики субъекты мониторинга правоприменения осуществляют с использованием всех доступных для них открытых и

закрытых источников информации. Субъекты обязательно мониторинга, привлекающие к работе соисполнителей, обязаны предоставить им имеющуюся необходимую для проведения мониторинга информацию из источников, недоступных для соисполнителя.

4.2.3. 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.

4.3. Третий этап – обработка результатов исследования.

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

4.3.2. 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.

4.3.3. Критерии оценки практики правоприменения:

- а) достижение цели и задач принятия нормативного правового акта
- б) несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта;

- в) обеспеченность нормативного правового акта подзаконными актами, изданных на основании и во исполнение этого правового акта;

- г) типичные неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;

- д) наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

- е) количество и содержание обращений в правоприменительные органы (предложений, заявлений, жалоб) о дефектах нормативного регулирования;

- ё) количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности;

- ж) наличие противоречий между нормативными правовыми актами, в том числе в актах общего и специального характера;

- з) наличие единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах (необходимо сопоставление текстов, критерий может быть использован для организации междисциплинарного исследования);

- и) наличие дублирующих норм права в нормативных правовых актах;

- к) наличие ошибок юридико-технического характера в нормативных правовых актах (ясность устанавливаемого правила поведения, соблюдение требований к формальной определенности);

л) наличие сложившейся единообразной правоприменительной практики.

Мониторинг правоприменения может быть осуществлен по дополнительным показателям, определяемым субъектом мониторинга.

4.4. Четвёртый этап – формулирование выводов и составление аналитического отчета.

4.4.1. Результаты мониторинга фиксируются в отчете, в котором наряду с количественными и другими фактическими данными (количество дел, территория, уровень подсудности) излагаются результаты анализа правоприменительной практики.

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

4.4.3. 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.

Выводами по итогам проведённого исследования является, в том числе, оценка изменений правоприменительной практики в регулировании соответствующей сферы. Например, в случае редакции соответствующей нормы интерес представляет практика «до» и «после» соответствующей редакции. Результаты мониторинга могут содержать выводы об оценке эффективности правового регулирования и предложения по совершенствованию правового регулирования.

4.4.4. Отчет о результатах мониторинга правоприменения должен представлять собой аналитические обобщения изученной правоприменительной практики и не ограничиваться статистическими данными либо выдержками (цитатами) из правоприменительных актов.

4.4.5. Структура отчета должна включать краткое изложение характера проведенного исследования и сделанных на его основе выводов, написанных, насколько это возможно, максимально простым, понятным неспециалисту, языком.

4.4.6. Аналитический отчет должен быть оформлен в соответствии с «ГОСТ 7.32-2017. Межгосударственный стандарт. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Отчет о научно-исследовательской работе. Структура и правила оформления» (введен в действие Приказом Росстандарта от 24.10.2017 № 1494-ст).

4.5. Пятый этап – использование результатов мониторинга

4.5.1. Результаты мониторинга правоприменения могут использоваться для:

- сопоставления практики применения с задачами и целями, которые ставил законодатель при создании нормативного регулирования;

- выработки предложений по совершенствованию нормативных правовых актов.
- разработки технических заданий конкурсов на проведение научно-исследовательской работ.

4.5.3. Аналитический отчёт должен быть опубликован, и по возможности направлен в государственные и муниципальные органы, осуществляющие правоприменительную деятельность в соответствующей сфере, в иные заинтересованные организации, в редакции СМИ.

5. Особенности проведения междисциплинарного мониторинга

5.1. Анализ правоприменительной практики может осуществляться как с точки зрения сформулированных выше юридических целей и задач, так и с точки зрения характеристик правоприменительной практики, выявляемых в результате неюридических исследований. *Примерами таких исследований могут быть социологические (оценка правоприменения как социальной практики, т.е. реально складывающихся в обществе отношений) или экономические (оценка экономических причин формирования определенной правоприменительной практики или оценка влияния правоприменения на функционирование экономики).*

5.2. Междисциплинарный мониторинг при его организации опирается на цели и задачи, сформулированные экспертами-юристами, исходя из того, что неюридические исследования правоприменительной практики носят вспомогательный характер, но помогают увидеть более многомерную картину практики применения действующих правовых норм.

Целесообразность проведения исследований может оцениваться с учетом:

- предположения о наличии факторов, оказывающих влияние на состояние правоприменительной практики, в том числе появление в ней тенденций к истолкованию и/или применению нормативных правовых актов или их отдельных положений, расходящихся с целями, поставленными при принятии нормативного правового акта, которые не могут быть установлены на основании обобщения и анализа правоприменительной практики и/или с использованием методов юридической науки;
- необходимости оценки целесообразности правового регулирования или изменения правового регулирования общественных отношений;
- прогнозирования результатов (легитимации) изменения правового регулирования общественных отношений в соответствии с предложениями, сформированными в результате мониторинга правоприменения и т.д.

5.3. Экспертом-юристом должно быть сформулировано техническое задание для проведения неюридических исследований правоприменения исходя из особенностей предмета и методов соответствующих наук (социологии, психологии, лингвистики, экономики, политологии и проч.) Техническое задание должно включать: (1) описание целей и содержания проводимого мониторинга; (2) общая характеристики проблем, на выявление или описание которых направлен мониторинг; (3) описание того, как исследование по соответствующей области знания может способствовать выявлению проблем правоприменения или поиску путей их решения; (4) на какие конкретные вопросы должен быть дан ответ в ходе неюридического исследования правоприменения.