

УДК 316.334 ББК 60.56

Трубин Глеб Александрович –

канд. социол. наук,
заместитель председателя комитета по
социальной политике,
Тюменская областная Дума,
E-mail: gleb008@mail.ru

Юдашкин Андрей Валентинович –

младший научный сотрудник,
Западно-Сибирский филиал Федерального
социологического центра РАН,
аспирант, Тюменский государственный
университет, Тюмень
E-mail: ajeler@rambler.ru

СОЦИОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА В ПРАКТИКЕ МОНИТОРИНГА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: социологические исследования, мониторинг правоприменения, совершенствование нормотворчества.

Досужая констатация «строгость российских законов сопровождается необязательностью их исполнения» опровергается в последние годы укреплением исполнительной дисциплины и развитием функции контроля и надзора в исполнительной ветви («вертикали») государственной власти, совершенствованием судебной практики, деятельности правоохранительных органов, внедрением механизмов оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов (далее – НПА), а также складывающейся практикой мониторинга правоприменения, активным участником которой в соответствии со своей компетенцией являются законодательные органы государственной власти.

«Соответствуя общественному мнению, закон имеет наибольшие шансы быть эффективным» [1]. Следуя этому тезису, добросовестный законодатель при разработке и рассмотрении законопроектов стремится как можно точнее выявить общественное мнение, опереться на него при определении целей и средств законодательного регулирования. Используются различные социологические методы, и прежде всего методы изучения общественного мнения (в том числе экспертного мнения), позволяющие обосновывать достоверность выявляемого социального запроса, увидеть в нем

влияние различных групповых интересов, оказывающих давление на право (о социальной обусловленности права см., напр., [2; 3]), оценить социальные последствия принятия или непринятия правовой нормы. В результате одобряемая общественным мнением неофициальная норма или общественное мнение о необходимости существования официальной нормы проходят путь к формальному утверждению в качестве закона.

К сожалению, до настоящего времени в нормативно-правовых документах, регламентирующих процедуры нормотворческой (законопроектной) работы, как правило обстоятельно прописан этап формально-логического анализа, в рамках которого устраняются коллизии и противоречия как между нормативными правовыми актами одинаковой юридической силы, так и между федеральным и региональным законодательством, обеспечивается внутренняя согласованность правовой системы в целом. Однако не установлены столь же строго место и статус социологической экспертизы законопроектов, оценки возможных социальных последствий их принятия, за исключением категории проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности и подлежащих оценке регулирующего воздействия (об этом один из соавторов уже высказывался в статье в научном журнале, [4]).

Не менее важное место должны занимать социологические исследования при изучении результатов действия принятых и вступивших в силу законодательных норм, в практике мониторинга правоприменения – систематического наблюдения, анализа, оценки правовых норм и их регулятивной эффективности, непосредственно во взаимосвязи с правоприменительной практикой.

Правовой основой мониторинга являются Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» [5], постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [6], принимаемые в соответствии с ними иные НПА РФ и субъектов РФ. В соответствии с методикой при осуществлении мониторинга может использоваться социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований. В субъектах Федерации на этой правовой основе организуется система работы по наблюдению, анализу, оценке действия правовых норм, содержащихся в НПА, в том числе в региональных законах.

С нашей точки зрения сейчас уже наступило время организации работы по системному анализу и обобщению форм, методов, процедур организации мониторинга и применения утвержденной методики, время оценки эффективности организационно-правового механизма всей этой огромной, сложной, многосубъектной аналитической работы. В рамках настоящей статьи

укажем лишь на значение для этого деятельности различных научных журналов и в частности – учрежденного в конце 2011 года научно-практического мультидисциплинарного рецензируемого подписного журнала «Мониторинг правоприменения» (адрес в сети Интернет http://195.230.71.207:84/ru/ru_i.htm) со специализацией в области вопросов мониторинга в юриспруденции, социологии и экономике. В журнале по 35 рубрикам публикуются статьи российских и иностранных ученых - юристов, социологов, экономистов – в области мониторинга правоприменения законодательных и нормативно-правовых актов и проблем их использования. Редакционная политика журнала, по нашему мнению, позволяет решать задачу представления комплекса результатов научно-теоретических и прикладных исследований состояния и проблем российского нормативно-правового пространства, российского законодательства, методологических, методических и организационных проблем мониторинговой деятельности.

Мониторинг действия законов Тюменской области, организуемый Тюменской областной Думой, осуществляется на основе Положения о мониторинге правоприменения НПА, принятых Тюменской областной Думой, утвержденного распоряжением председателя областной Думы от 04.07.2012 № 127-рп [7]. Мониторинг предусматривает систематическую комплексную плановую деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о действии НПА.

Для мониторинга конкретного НПА разрабатывается план организационно-технических и исследовательских мероприятий, осуществляется сбор, обобщение информации в сфере его действия: о внесенных и планируемых изменениях федерального законодательства; о постановлениях, определениях Конституционного Суда РФ по делам о проверке конституционности НПА; о решениях, иных судебных актах судов общей юрисдикции, арбитражных судов по делам об оспаривании НПА; о протестах и представлениях органов прокуратуры; об экспертных заключениях Минюста РФ и его территориальных органов; о рекомендациях депутатских слушаний; о письмах, иной информации государственных органов, органов местного самоуправления по вопросам, возникающим в правоприменительной практике; о результатах социологических исследований, в том числе экспертных опросов и опросов общественного мнения по вопросам содержания и действия НПА; об НПА иных субъектов РФ, регулирующих сходные отношения; о практике реализации НПА органами местного самоуправления Тюменской области; о финансовой обеспеченности реализации НПА; об обращениях граждан и юридических лиц по вопросам реализации НПА; о проблемах, обсуждаемых в СМИ в связи с действием НПА.

Положением установлено, что в ходе сбора, обобщения весьма многоплановой информации предусматривается, в том числе, сбор и анализ информации о результатах социологических исследований,

проведенных в сфере действия НПА. На практике готовой такой информации для обоснования оценки эффективности правоприменения НПА и соответствующих рекомендаций, как правило, недостаточно (или ее совсем нет). В связи с этим в план организационно-технических и исследовательских мероприятий мониторинга НПА включается проведение экспертного опроса или опроса общественного мнения по вопросам содержания и действия НПА.

Однако данное Положение отводит социологическим исследованиям все же второстепенную информационную роль в процедуре мониторинга, основной блок информации формируют правоприменители – прежде всего органы государственной и муниципальной власти, судебные и надзорные органы, органы правоохраны, что, безусловно, правильно, но естественным образом помещает в центр внимания формально-логические проблемы «встроенности» НПА в систему нормативно-правовых актов, проблемы совершенствования регламентации применения правовых норм органами власти и т.п. Информация же, которую можно получить преимущественно или только социологическими методами, - о самочувствии граждан в условиях действия рассматриваемых НПА, о характере связи жизненных проблем населения с этими правовыми нормами, и т.п. - не всегда в должной мере учитывается, а в ряде случаев ее получение и не предполагается вышеназванными планами организационно-технических мероприятий.

Тюменская областная Дума в соответствии с компетенцией ежегодно осуществляет мониторинг правоприменения не менее пяти законов Тюменской области, в ходе которого практикуется анализ экспертного и общественного мнения. Так, например, в рамках мониторинга в июле - сентябре 2016 года проводилось социологическое исследование экспертного мнения по вопросам реализации Закона Тюменской области «О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений в Тюменской области». Были проведены 102 экспертных интервью со специалистами органов государственной власти и местного самоуправления, служб занятости, руководителями профсоюзных и общественных организаций, представителями объединений работодателей, членами комиссий по регулированию социально-трудовых отношений.

Отметив сокращение безработицы, увеличение количества рабочих мест в области, преобладание предложений над спросом на региональном рынке труда, высокое качество трудового потенциала области, эффективность региональных целевых программ и действий органов государственной и муниципальной власти по оперативному решению проблем на рынке труда, другие положительные моменты, эксперты указали на проблемы в области социально-трудовых отношений, связанные с отсутствием профсоюзных организаций на многих предприятиях и учреждениях и значительным количеством работников, не состоящих в профсоюзных организациях; с низкой вовлеченностью малого и среднего бизнеса в систему социального

партнерства; с непредставленностью многих отраслей экономики в рамках соглашений между представителями работников и работодателей; отметили дисбаланс конъюнктуры регионального рынка труда по возрастным (как на уровне спроса, так и на уровне предложения существуют сложности с трудовой занятостью полярных групп трудоспособного населения – молодежи и граждан предпенсионного возраста), квалификационным (проблемы с трудоустройством граждан с высокой и низкой квалификацией) и территориальным (дефицит рабочих мест в сельской местности) критериям, несоответствие системы профессиональной подготовки потребностям активно развивающейся промышленности, и т.д.

Анализ высказываний и оценок экспертов позволил сформулировать ряд предложений, в частности: о подготовке поправок в федеральное законодательство в части усиления правовой защиты профсоюзов и их лидеров; о подготовке поправок в законодательство Тюменской области в части полномочий органов исполнительной власти области по анализу регионального рынка труда и полномочий органов местного самоуправления по осуществлению контроля за реализацией территориальных соглашений, а также предложения по совершенствованию практики применения норм анализируемого Закона Тюменской области - в части организационных мер по увеличению охвата отраслей экономики соглашениями между работодателями и работниками, по стимулированию участия малого и среднего бизнеса в реализации данных соглашений, по созданию новых территориальных объединений работодателей, оказанию организационной и методической помощи профсоюзным организациям работников и т.д.

Рассмотрев весь комплекс информации о правоприменении норм Закона Тюменской области «О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений в Тюменской области», комитет по социальным вопросам Тюменской областной Думы констатировал отсутствие необходимости вносить изменения в его текст, однако направил ряд предложений на дополнительное изучение. В результате и с учетом изменений в федеральном законодательстве в рассматриваемый Закон Тюменской области в феврале 2017 года было внесено положение [8], в соответствии с которым полномочия исполнительных органов государственной власти Тюменской области в сфере содействия занятости населения дополнены анализом востребованности профессий на региональном рынке труда.

Можно констатировать, что в Тюменской областной Думе утвердилась практика использования социологических методов для получения информации в целях анализа правоприменительной ситуации, оценки эффективности действия законов Тюменской области.

Список литературы:

1. Карбонье Ж. Юридическая социология: Пер. с фр./Пер. и вступ. ст. В.А.Туманова. – М.: Прогресс, 1986, с. 335.
2. Мейхью Л. Социология права / В кн.: Американская социология. – М.: Прогресс, 1972, с. 222–226.
3. Лапаева В.В. Социология права / Под ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С.Нерсесянца. – М.: Издательство НОРМА, 2000, с. 171–177.
4. Корепанов Г.С., Трубин Г.А., Юдашкин В.А. Социологические исследования в механизме мониторинга правоприменения законов Тюменской области. Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2015. Т. 1 № 3(3), с. 93.
5. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 25.07.2014 г. № 529). // [Электронный ресурс] <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения 10.09.2017).
6. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694. // [Электронный ресурс] <http://ips.pravo.gov.ru> (дата обращения 10.09.2017).
7. О Положении о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов, принятых Тюменской областной Думой. Распоряжение председателя Тюменской областной Думы от 04.07.2012 № 127-рп. Вестник Тюменской областной Думы, 2014, № 1, С. 1013-1017 [Электронный ресурс] http://www.duma72.ru/upload/iblock/27c/vestnik_1_2014.pdf (дата обращения 10.09.2017).
8. О внесении изменения в статью 3 Закона Тюменской области «О регулировании трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений в Тюменской области». Закон Тюменской области от 14.02.2017 № 7. «Тюменские известия», № 29, 17.02.2017.