

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Документ подписан простой электронной подписью
Информация о владельце: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
ФИО: Шебзухова Татьяна Александровна высшего образования
Должность: Директор Пятигорского института (филиала) Северо-Кавказского федерального университета
«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Пятигорский институт (филиал) СКФУ
Дата подписания: 22.05.2024 11:13:31
Уникальный программный ключ:
d74ce93cd40e39275c3ba2f58486412a1c8ef96f

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ
ПРАКТИЧЕСКИХ РАБОТ
по дисциплине «МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»**

Направление подготовки: 40.04.01 Юриспруденция
Направленность (профиль): «Судебная власть, прокурорский надзор, правоохранительная и правозащитная деятельность»

Пятигорск, 2024 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
НАИМЕНОВАНИЕ И ФОРМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ	3
ОПИСАНИЕ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ	4

ВВЕДЕНИЕ

Цель освоения дисциплины: освоение обучающимися основ теории и содержания нормативного правового регулирования и механизма применения мониторинга законодательства и правоприменительной практики, формирование у обучающихся научных представлений о правовом мониторинге.

Основные задачи учебной дисциплины:

- освоить основные понятия и инструменты мониторинга правоприменения, уметь их применять для анализа и решения конкретных задач;
- приобрести новые знания в сфере правового регулирования и механизма реализации мониторинга правоприменения;
- выработать навыки конституционно-правового анализа нормативных правовых актов и правоприменительной практики при осуществлении мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

НАИМЕНОВАНИЕ И ФОРМЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

№ темы дисциплины	Наименование практического занятия	Объём часов (акад.)	Из них практическая подготовка, часов
	2 семестр		
1	Практическое занятие №1. Теоретико-правовые основы правового мониторинга в Российской Федерации	2	
2	Практическое занятие №2. Методология и методика правового мониторинга	2	
3	Практическое занятие №3. Стадии правового мониторинга	2	
4	Практическое занятие №4. Правовой мониторинг в деятельности органов государственной власти РФ и субъектов РФ	2	
5	Практическое занятие №5. Правовой мониторинг в деятельности органов местного самоуправления	2	
6	Практическое занятие №6. Проблемы осуществления правового мониторинга в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов	2	
7	Практическое занятие №7. Проблемы осуществления правового мониторинга в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы	2	
8	Практическое занятие №8. Информационное обеспечение правового мониторинга	2	
	Итого за 2 семестр	16	
	Итого	16	

ОПИСАНИЕ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

Практическое занятие №1. Теоретико-правовые основы правового мониторинга в Российской Федерации

Цель: изучить теоретико-правовые основы правового мониторинга в Российской Федерации.

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать: основные понятия и категории по дисциплине.

Уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; правильно применять правовые нормы.

Формируемые компетенции (или их части) – ПК-6 Способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности, ПК-7 Способность к реализации системно-деятельностного подхода к обучению правовым дисциплинам на соответствующем теоретическом и методическом уровне с целью эффективного осуществления правового воспитания и просвещения.

Актуальность темы практического занятия заключается в изучении теоретико-правовых основ правового мониторинга в Российской Федерации.

Теоретическая часть:

Мониторинг – это информационный процесс, связанный с наблюдением, сбором и обработкой информации, оценкой информации, анализом информации, прогнозом.

Введение мониторинга является обязательной функцией S управления любой системы.

Введение правового мониторинга вызвано необходимостью обеспечения стабильности законодательства.

Правовой мониторинг (ПМ) – это деятельность органов государственной власти по наблюдению, оценке и совершенствованию нормативной правовой информации и практики её реализации с целью повышения эффективности правовой системы.

Исходя из смысла правового мониторинга, эта деятельность подразделяется на три относительно самостоятельных вида:

- 1) Мониторинг формирования нормативной правовой информации (правотворчество);
- 2) Мониторинг реализации нормативной правовой информации в форме правоприменения, в т.ч. правосудия и правоохранительной деятельности;
- 3) Мониторинг реализации нормативной правовой информации в форме исполнения и использования права.

Признаки ПМ:

1. Официальная деятельность органов гос. власти по наблюдению за правотворческим процессом и реализацией нормативного правового массива, а потому речь идет о формировании одной из важных областей гос. правовой политики в части, связанной с созданием нормативной правовой информации и практики её использования и применения. Поэтому S правового мониторинга – специально уполномоченные государственные органы.

2. Деятельность по наблюдению, оценке и совершенствованию нормативной правовой информации и практики её использования.

Наблюдение – сбор, изучение, обобщение информации о нормотворчестве и реализации НПА, а также практики их реализации.

Оценка – аналитическая деятельность по проверке соответствия Конституции РФ и другим ФЗ нормотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, а также всех иных форм реализации нормативной правовой информации. Результат оценки – вывод о качестве наблюдаемого объекта и его соответствия правовым ценностям.

Совершенствование – устранение противоречий, коллизий и ошибок в нормативной правовой информации и правореализационной практике, т.е. деятельность по повышению качества названных объектов правового мониторинга.

ПМ является деятельностью нормативной правовой информации и практике ее использования.

ПМ является официальной деятельностью ОГВ по наблюдению за правотворческим процессом и реализацией нормативного правового массива.

Цель: повышение эффективности и устойчивости в развитии правовой системы.

Виды самостоятельной деятельности ПМ:

1–мониторинг формирования нормативной правовой информации (правотворчества)

2–мониторинг реализации нормативной правовой информации в форме правоприменения, в том числе правосудия и правоохранительной деятельности.

3–мониторинг реализации нормативной правовой информации в форме исполнения и использования права.

Основные исходные данные (для наблюдения и анализа нормативной правовой информации)

-доклады Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии и развитии законодательства.

-статистические сведения социально-экономического, демографического и правореализационного характера

-рекомендации и обзоры научных учреждений, результаты социологических исследований

Основные задачи ПМ:

-отслеживание и анализ информации о прохождении проекта закона

-отслеживание и анализ информации о деятельности субъектов реализации законов, в форме исполнения и в форме использования права

-получение экспертной оценки адекватности закона, определенных направлений законодательства, в итоге – оценка эффективности всей системы законодательства и работы ОГВ в целом

Выполнение задач позволит:

1 более обоснованно подойти к упорядочению деятельности в области законотворчества

2 улучшить практику применения законодательства в организации и взаимодействия всех ветвей власти между собой

Поэтому объектами правового мониторинга являются нормативная правовая информация и действия по её реализации.

Условия осуществления правового мониторинга – сбор исходных сведений, т.е.

1. Программные директивные документы, в которых формулируются основные положения государственной правовой политики;

2. Доклады Совета Федерации Федерального Собрания РФ о состоянии и развитии законодательства;

3. Доклады Правительства, органов местного самоуправления;

4. Информационно – аналитические материалы (публикуются на сайтах счетной палаты, общественной палаты, Правительства...)

5. Статистическая информация социально – экономического, демографического и правореализационного характера;

6. Разного рода рекомендации и обзоры научных учреждений, результаты социологических исследований.

Вопросы для самоконтроля

1. Понятие, основные черты и особенности правового мониторинга.

2. Цели правового мониторинга.

3. Разные подходы к определению правового мониторинга.

4. Сущность и содержание правового мониторинга.

5. Понятие и характеристика принципов мониторинга.

6. Виды правового мониторинга.

7. Функции правового мониторинга.

Рекомендуемая литература:

1. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А.. — Москва : Зерцало-М, 2018. — 480 с. — ISBN 978-5-94373-420-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78877.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / Уманская В.П.. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 335 с. — ISBN 978-5-238-02406-6. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81534.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

Практическое занятие №2. Методология и методика правового мониторинга

Цель: изучить методологию и методику правового мониторинга.

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать: основные понятия и категории по дисциплине.

Уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; правильно применять правовые нормы.

Формируемые компетенции (или их части) – ПК-6 Способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности, ПК-7 Способность к реализации системно-деятельностного подхода к обучению правовым дисциплинам на соответствующем теоретическом и методическом уровне с целью эффективного осуществления правового воспитания и просвещения.

Актуальность темы практического занятия заключается в изучении методологии и методики правового мониторинга.

Теоретическая часть:

Методология правового мониторинга представляет собой совокупность способов, методов и средств, обеспечивающих рациональную и эффективную организацию деятельности субъектов мониторинга по осуществлению инвентаризации, прогноза, по оценке эффективности и действенности нормативных правовых актов и правоприменительной практики.

Важнейшими методами правового мониторинга являются наблюдение, анализ, синтез и оценка полученных сведений.

Наблюдение как таковое — это активное, телеологическое исследование, изучение того, что представляет какой-то жизненный интерес и что доступно непосредственному восприятию в том виде, как оно есть в действительности, что существует, проявляет себя фактически, без какого-либо вмешательства извне. Данные наблюдения подвергаются определенной профессиональной классификации, на их основе составляются обобщающие выводы (лингвистические, логико-семантические, семиотические, социологические, экономические, правовые и т. д.).

Функциональная ценность метода наблюдения мониторинговой деятельности заключается в том, что он способен обеспечить непосредственный контакт исследователя с тем или иным предметом, явлением как определенными объектами действительности, которые по своим свойствам могут быть весьма объемными и многогранными, что обуславливает профессиональную поливариантность их наблюдения. Прямое взаимодействие мониторинга с объектом образует систему «субъект-объект», в которой объект становится особым предметом наблюдения исследователя. На этом уровне осуществляется изучение объекта, так сказать, вплотную, в идеале — со всех сторон, со всех телеологических позиций на соответствующей профессиональной платформе. Это чрезвычайно важно при рассмотрении того или иного вопроса, поднимает его значение на определенную практическую высоту в общественном сознании, прогностически определяет онтологию его нормативного решения в соответствии с возникшими потребностями.

Анализ данных наблюдения направлен на детальное исследование, изучение тех или иных признаков, свойств, отношений, выявленных в процессе наблюдения, что постепенно формирует общее представление о наблюдаемом объекте. Профессиональная поливариантность наблюдения обуславливает профессиональную поливариантность аналитической деятельности. Скажем, тематически или концептуально юрист будет анализировать тот или иной законодательный акт с правовой точки зрения, лингвист — с лингвистической, логик — с семантической, социолог — с социологической точки зрения и т. д. Главные требования к аналитической работе — объективность, отсутствие предвзятости, беспристрастность, профессиональная тонкость, глубина видения и понимания того или иного явления, каков бы ни был метод его анализа.

Мониторинговая оценка данных наблюдения и анализа имеет синтетический характер и дает целостное представление о качестве и значимости указанных данных. Синтез всегда следует за анализом, соединяя расчлененные анализом данные наблюдения в одно целое, позволяющее получить какие-то новые знания о наблюдаемом объекте, обобщенно, концептуально оценить его, сделать определенные прогностические выводы.

Синтезирующая оценочная операция мониторинговой деятельности является завершающей в пределах избранного исследования того или иного конкретного объекта, что в свою очередь дает определенные исходные посылки для его последующего исследования, осмысления в соответствии с

назревшими новыми потребностями. Именно результаты этой операции могут приобрести установочное значение, качественно обогатить или улучшить нормативно-правовое регулирование определенной сферы общественных отношений либо конкретного социально значимого вопроса.

Вопросы для самоконтроля

1. Понятие методологии правового мониторинга.
2. Юридическая техника правового мониторинга.
3. Юридическая технология правового мониторинга.
4. Средства и методы правового мониторинга в деятельности органов публичной власти.
5. Источники мониторинговой информации.

Рекомендуемая литература:

1. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А.. — Москва : Зерцало-М, 2018. — 480 с. — ISBN 978-5-94373-420-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78877.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / Уманская В.П.. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 335 с. — ISBN 978-5-238-02406-6. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81534.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

Практическое занятие №3. Стадии правового мониторинга

Цель: изучить стадии правового мониторинга.

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать: основные понятия и категории по дисциплине.

Уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; правильно применять правовые нормы.

Формируемые компетенции (или их части) – ПК-6 Способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности, ПК-7 Способность к реализации системно-деятельностного подхода к обучению правовым дисциплинам на соответствующем теоретическом и методическом уровне с целью эффективного осуществления правового воспитания и просвещения.

Актуальность темы практического занятия заключается в изучении стадий правового мониторинга.

Теоретическая часть:

Проведение правового мониторинга предполагает *следующие стадии*:

- 1) определение и конкретизация цели мониторинга, соответственно — выбор его вида. В зависимости от цели и вида мониторинга корректируется методология его проведения;
- 2) определение объекта мониторинга с учетом конкретизации его цели.

На этой стадии необходимо собрать весь нормативный массив, касающийся выбранного объекта правового мониторинга, включая подзаконные и ведомственные акты, а также региональные нормативные правовые акты.

Важное значение имеет информация о правоприменительной практике (включая статистическую) в сфере, которая определена в качестве объекта мониторинга, а также социологическая информация, основывающаяся на результатах социологических исследований и иллюстрирующая общественное мнение, и уровень правового сознания;

3) определение круга субъектов мониторинга (представительные органы государственной власти, исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, институты гражданского общества), их полномочий и ответственности по проведению мониторинга; определение круга должностных лиц, ответственных за его проведение;

4) разработка программы и плана проведения мониторинга;

5) непосредственные мониторинговые наблюдения, их анализ и оценка;

6) итог мониторинга включает в себя подготовку документа по результатам его проведения.

По результатам правового мониторинга целесообразно составлять специальные сводные материалы, основные положения которых могут включаться в ежегодный доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации».

Вопросы для самоконтроля

1. Понятие стадий (этапов) правового мониторинга.
2. Подготовительная стадия правового мониторинга.
3. Определение объекта, предмета мониторингового исследования.
4. Целеполагание в правовом мониторинге.
5. Заключительная стадия правового мониторинга.
6. Итоговый документ по результатам мониторинга.

Рекомендуемая литература:

1. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А.. — Москва : Зерцало-М, 2018. — 480 с. — ISBN 978-5-94373-420-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78877.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей
2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / Уманская В.П.. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 335 с. — ISBN 978-5-238-02406-6. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81534.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

Практическое занятие №4. Правовой мониторинг в деятельности органов государственной власти РФ и субъектов РФ

Цель: изучить правового мониторинга в деятельности органов государственной власти РФ и субъектов РФ.

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать: основные понятия и категории по дисциплине.

Уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; правильно применять правовые нормы.

Формируемые компетенции (или их части) – ПК-6 Способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности, ПК-7 Способность к реализации системно-деятельностного подхода к обучению правовым дисциплинам на соответствующем теоретическом и методическом уровне с целью эффективного осуществления правового воспитания и просвещения.

Актуальность темы практического занятия заключается в изучении правового мониторинга в деятельности органов государственной власти РФ и субъектов РФ.

Теоретическая часть:

Сегодня на всех уровнях власти и в обществе сложилось восприятие принимаемого законодательства как чрезвычайно сложного, неполного, противоречивого, бессистемного массива правовых норм, не отвечающего в полной мере замыслам законодателей, правоприменителей и, главное, ожиданиям граждан. В связи с этим объективно возникает необходимость создания в стране комплексного механизма оценки системы действующего законодательства, ее соответствия задачам общества и государства.

Снизить степень разбалансированности в механизмах принятия и реализации политико-правовых решений может система мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Она необходима как инструмент оценки эффективности проводимых преобразований в системе конституционных ценностей и как механизм, способствующий своевременному реагированию на несовершенство правового регулирования и проблемы правоприменительной практики. Осуществление стратегически мотивированной, взвешенной правотворческой деятельности невозможно без осуществления в масштабах страны комплексного анализа всех сфер общественных отношений, нормативных правовых актов и практики их применения.

Необходимо сформировать систему, обеспечивающую реализацию основополагающего конституционного принципа, определяющего сущность государства, государственной власти и государственной деятельности публичных институтов Российской Федерации: права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием; признание, соблюдение и защита прав и свобод граждан - обязанность государства.

Некоторые шаги в создании этой системы уже приняты на уровне Российской Федерации и субъектов Федерации.

Так, в частности, предложенная в результате анализа правоприменения многими специалистами модель "досье закона" нашла свое развитие в различных формах, разрабатываемых и применяемых государственными и общественными институтами, информационно-справочными системами как на уровне государственной власти Российской Федерации, так и на уровне государственной власти субъектов Федерации, а также в системе местного самоуправления.

Субъектами мониторинга закона предлагается считать органы государственной власти, иные государственные органы и их должностные лица, а также специально созданные указанными органами структуры, которые в соответствии с законодательством обладают полномочиями по осуществлению государственного контроля за состоянием законодательства.

Среди организационных мероприятий, направленных на организацию мониторинга закона и обеспечивающих его эффективное проведение, можно назвать, например, следующие: создание специальных органов или подразделений для осуществления мониторинга закона; обеспечение взаимодействия субъектов и участников мониторинга закона в ходе его проведения; обеспечение необходимого и достаточного организационного сопровождения деятельности субъектов и участников мониторинга закона. Также необходимо создание специализированных субъектов и участников мониторинга либо органов или структурных подразделений в составе субъектов и участников мониторинга. Например, в целях организации макроанализа состояния законодательства РФ, а также для выработки и утверждения методологии мониторинга правовой системы предлагается создать Всероссийский центр мониторинга права под патронатом Президента РФ и при активном участии Федерального Собрания. Мы знаем, что уже было принято решение о создании Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Говоря об участниках мониторинга права в более широком смысле, я бы хотел все-таки остановиться на тех субъектах мониторинга, на которых направлено действие того или иного закона. Сейчас мы говорим все-таки больше о контроле за правоприменением сверху (контроль самих правоприменителей или законодателей) или со стороны (контроль научного сообщества и выработка рекомендаций). На мой взгляд, необходимым элементом правового мониторинга должна быть оценка воздействия самих субъектов воздействия того или иного нормативного акта. И в данном случае эта оценка может быть получена только на основе обратной связи субъектов РФ с этой группой участников мониторинга. Эта обратная связь может быть выстроена либо в виде приема и оценки соответствующей информации (обращений, заявлений либо жалоб относительно практики применения того или иного нормативного акта) либо в виде получения статистической информации (специальных опросников, рассылаемых по выборке из тех субъектов, на кого направлено действие нормативного акта, оцениваемого с точки зрения эффективности его применения). В целом, необходимо построение системы обратной связи для выявления так называемой правоприменительной реакции субъекта воздействия нормативного акта. Без этой системы, являющейся неотъемлемой частью правового мониторинга, невозможно получить объективную информацию об эффективности правоприменения и, в конечном счете, оценить эффективность всего российского законодательства.

А иначе практически неосуществимо планирование приоритетов законодательной и другой правотворческой работы. То есть реализация законодательных решений осуществляется неэффективно, а заявленные цели достигаются не всегда. При этом нестабильность законодательства наносит ущерб обществу. В условиях постоянно изменяющегося законодательства ни граждане России, ни деловое сообщество не в состоянии спланировать свою жизнь даже на среднесрочную перспективу. Это подрывает доверие общества к власти, порождает чувство неуверенности в завтрашнем дне, заставляет каждого решать только текущие задачи, не задумываясь о грядущих поколениях, так что нам есть над чем работать в законодательном плане.

Вопросы для самоконтроля

1. Правовой мониторинг в РФ: объект, субъекты, цель, задачи.
2. Методика правового мониторинга в РФ.
3. Мониторинг в деятельности федеральных органов государственной власти РФ.
4. Мониторинг в деятельности органов государственной субъектов Российской Федерации.
5. Мониторинг открытости органов исполнительной власти.

6. Мониторинг оказания государственных услуг.
7. Правовой мониторинг институтов судебной власти.

Рекомендуемая литература:

1. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А.. — Москва : Зерцало-М, 2018. — 480 с. — ISBN 978-5-94373-420-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78877.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей
2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / Уманская В.П.. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 335 с. — ISBN 978-5-238-02406-6. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81534.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

Практическое занятие №5. Правовой мониторинг в деятельности органов местного самоуправления

Цель: изучить правовой мониторинг в деятельности органов местного самоуправления.

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать: основные понятия и категории по дисциплине.

Уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; правильно применять правовые нормы.

Формируемые компетенции (или их части) – ПК-6 Способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности, ПК-7 Способность к реализации системно-деятельностного подхода к обучению правовым дисциплинам на соответствующем теоретическом и методическом уровне с целью эффективного осуществления правового воспитания и просвещения.

Актуальность темы практического занятия заключается в изучении правового мониторинга в деятельности органов местного самоуправления.

Теоретическая часть:

Под мониторингом правоприменения нормативных правовых актов органов местного самоуправления МО (далее – мониторинг) понимается комплексная и плановая деятельность, осуществляемая администрацией муниципального образования в пределах своих 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.

Правовой основой проведения мониторинга являются:

- Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»;
- Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 №694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

Цели и задачи проведения мониторинга

Мониторинг проводится в целях:

- выявления соответствия достигаемых при реализации нормативных правовых актов муниципального образования результатов тем, которые планировались при их принятии;
- своевременного устранения коррупциогенных факторов, пробелов и недостатков правового регулирования, противоречий между нормативными правовыми актами муниципального образования равной юридической силы;
- определения эффективности действия нормативных правовых актов муниципального образования, а также совершенствования правовых механизмов,
- повышения качества принимаемых органами местного самоуправления муниципального образования нормативных правовых актов;
- выявления, устранения и предотвращения нежелательных последствий действия нормативных правовых актов муниципального образования;
- совершенствования правовых актов муниципального образования.

Задачами проведения мониторинга являются:

- обеспечение систематизации правовых актов муниципального образования;

– обеспечение контроля за реализацией нормативных правовых актов муниципального образования;

– выявление причин, препятствующих исполнению нормативных правовых актов муниципального образования, и подготовка предложений по их устранению, а также выработка мер по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции;

– анализ и оценка соответствия практики реализации нормативных правовых актов муниципального образования планируемому результату правового регулирования;

– выявление противоречий, коллизий, дублирования и пробелов в нормативных правовых актах муниципального образования, определение эффективности действия правовых норм с целью совершенствования нормативных правовых актов муниципального образования;

– формирование перспективных направлений и создание результативного механизма законотворческой деятельности, а также разработка предложений по повышению качества правотворческого процесса;

– повышение эффективности исполнения (применения) нормативных правовых актов;

– получение информации о потребностях правового регулирования определенного комплекса общественных отношений;

– определение полноты урегулированности вопросов, отнесенных к предметам ведения органов местного самоуправления муниципального образования.

В ходе мониторинга осуществляется оценка эффективности реализации нормативных правовых актов муниципального образования как показателя достижения социально значимого результата в соответствующей сфере общественных отношений.

Виды мониторинга нормативных правовых актов муниципального образования

Основными видами мониторинга являются:

– текущий;

– оперативный.

Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли законодательства и группы нормативных правовых актов муниципального образования.

Оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов муниципального образования.

По объему анализируемых нормативных правовых актов муниципального образования различаются:

– мониторинг отдельно взятого нормативного правового акта муниципального образования;

– мониторинг группы нормативных правовых актов муниципального образования, комплексно регулирующих отдельную сферу общественных отношений;

– мониторинг правовых актов муниципального образования в целом.

Вопросы для самоконтроля

1. Правовой мониторинг муниципальных правовых актов.

2. Правовой мониторинг деятельности органов местного самоуправления.

3. Особенности юридической техники правового мониторинга в деятельности органов местного самоуправления.

Рекомендуемая литература:

1. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А.. — Москва : Зерцало-М, 2018. — 480 с. — ISBN 978-5-94373-420-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78877.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / Уманская В.П.. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 335 с. — ISBN 978-5-238-02406-6. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81534.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

Практическое занятие №6. Проблемы осуществления правового мониторинга в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов

Цель: изучить проблемы осуществления правового мониторинга в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов.

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать: основные понятия и категории по дисциплине.

Уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; правильно применять правовые нормы.

Формируемые компетенции (или их части) – ПК-6 Способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности, ПК-7 Способность к реализации системно-деятельностного подхода к обучению правовым дисциплинам на соответствующем теоретическом и методическом уровне с целью эффективного осуществления правового воспитания и просвещения.

Актуальность темы практического занятия заключается в изучении проблем осуществления правового мониторинга в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов.

Теоретическая часть:

Одной из современных юридических технологий является правовой мониторинг, под которым понимается комплексный структурный и информационно-аналитический механизм анализа и оценки нормативного правового акта на всех этапах его создания и применения. Эффективность права является одним из ключевых средств обеспечения инновационной экономики и модернизации. Речь идет об отказе от традиционно общего представления об актах как таковых и о формировании такого механизма правового регулирования, в котором бы сочетались оценки регулирующего воздействия при подготовке правовых актов, анализ корреляции между разными средствами правового воздействия и различными элементами экономической системы, действие института правового мониторинга, разработка прогнозных оценок меняющихся правовых циклов. В настоящее время готовятся и издаются не только теоретические работы по правовому мониторингу, но и разрабатываются и внедряются методики его проведения, включая формирование модели отраслевого правового мониторинга. В литературе справедливо указывается на необходимость научного и учебного обеспечения такой сложной сферы, как противодействие коррупции. И здесь на первый план выдвигается в том числе такой аспект совместной работы, как формирование правовой библиотеки, создание методологии национальных систем антикоррупционного мониторинга, "результаты которого могут использоваться не только для формирования обзоров исполнения требований международных антикоррупционных конвенций, но и работать во благо национальной системы противодействия коррупции".

Особо следует подчеркнуть, что правовой мониторинг встраивается в систему противодействия коррупции, включая антикоррупционную экспертизу. В юридической литературе справедливо подчеркивается, что федеральные органы исполнительной власти обеспечивают выявление и устранение коррупциогенных факторов из разрабатываемых ими нормативных правовых актов, а также из действующих нормативных правовых актов при мониторинге их правоприменения.

В ходе реализации Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. N 460 "О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции" была проведена весьма активная работа по созданию единой системы мониторинга правоприменения.

При этом в пришедшем на смену Национальном плане противодействия коррупции также значительное внимание уделяется необходимости осуществления мониторинга по различным аспектам противодействия коррупции. Как и прежде, Правительству Российской Федерации поручено обеспечить проведение среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны социологических исследований, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации и эффективность принимаемых антикоррупционных мер. Ряду государственных органов, структур и должностных лиц поручено решить соответствующие вопросы по организации прохождения Россией мониторинга осуществления ею международных обязательств в области противодействия коррупции. Особо следует отметить, что Министерству юстиции Российской Федерации поручено обобщить практику организации мониторинга правоприменения и о результатах доложить в президиум Совета при Президенте по противодействию коррупции.

Необходимо также отметить Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом (в частности, раздел V Основ). Подпунктом 3 п.16 предусмотрена организация системного мониторинга законодательства и правоприменения в целях выявления недостатков, пробелов и противоречий в законодательстве. Необходимо подчеркнуть значимость повышения правовой культуры граждан, в

том числе в свете предотвращения коррупционных рисков. В юридической литературе справедливо подчеркивается, что нужны позитивные действия - антикоррупционное образование, пропаганда, доступ граждан к информации о деятельности государственных органов и организаций. Это уменьшает зоны рисков.

В настоящее время главным вопросом становления мониторинга правоприменения является практическое применение теоретических и нормативных разработок, последовательная реализация названных Указа Президента, постановления Правительства и собственно планов мониторинга. Необходимо также и дальнейшее нормативное закрепление мониторинга.

В вышеназванной методике осуществления мониторинга прямо установлены показатели, по которым обобщается, анализируется и оценивается информация о практике применения нормативных правовых актов в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов. К их числу относятся: несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта; неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта; наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов и др.

Необходимо особо подчеркнуть, что в настоящее время в субъектах Российской Федерации идет активное внедрение правового мониторинга в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как показало проведенное Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в декабре 2011 г. социологическое исследование (опрос) в Калужской области, большинство государственных гражданских служащих области (64,8%) признает необходимость использования правового мониторинга для снижения коррупционных рисков. Ранжирование государственных органов с точки зрения того, какие из них наиболее результативно могут осуществлять мониторинг коррупционных рисков на территории области, показало следующее. Наиболее результативно, по мнению респондентов, такой мониторинг могут осуществлять прокуратура и правоохранительные органы. Полагаем, что здесь государственные служащие области недооценивают возможности иных субъектов правового мониторинга и, прежде всего, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, также бизнес-сообщества, общественных объединений, научных организаций.

В ряде субъектов Федерации (более десяти) уже приняты законы, закрепляющие нормативные основы проведения правового мониторинга. Нередко в этих законах прямо закрепляется связь правового мониторинга с деятельностью по противодействию коррупции. Кроме того, нередко в законах субъектов Федерации о противодействии коррупции закрепляются отдельные статьи или нормы, регулирующие антикоррупционный мониторинг. Но следует отметить, что как объем, так и порядок регламентации проведения антикоррупционного мониторинга в регионах значительно различаются. Более того, даже само понятие "антикоррупционный мониторинг" в указанных законах трактуется по-разному. В отдельных субъектах Федерации определение дефиниции "антикоррупционный мониторинг" вводится на уровне подзаконного акта исполнительной власти. Иногда легальное определение антикоррупционного мониторинга дается даже на уровне муниципальных правовых актов.

В некоторых субъектах Российской Федерации наряду с ежегодными докладами о состоянии законодательства сложилась также практика подготовки тематических докладов (отчетов) по результатам осуществления антикоррупционного мониторинга. Представляется, что основным недостатком методики, используемой при подготовке отчетов о результатах антикоррупционного мониторинга в субъектах Федерации и муниципальных образованиях, является то, что эти отчеты по большей части носят описательный характер, правовые проблемы в них только констатируются, а пути решения таких проблем указываются в самом общем виде, без указания их конкретных исполнителей и сроков. Даже если конкретные исполнители и называются, то, как правило, отсутствуют рекомендации по решению самих проблем. В этой связи весьма остро стоит вопрос о конкретных формах использования результатов проведенного мониторинга в непосредственной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Поэтому представляется целесообразным в соответствующих нормативных правовых актах четко определять статус результатов антикоррупционного мониторинга.

Соответствующие положения законов субъектов Федерации об антикоррупционном мониторинге нередко получают свое дальнейшее развитие в нормативных правовых актах органов исполнительной власти. Примечателен здесь опыт Липецкой области, где даже был принят административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению регулярного

антикоррупционного мониторинга. Этот регламент разработан в целях повышения эффективности исполнения государственной функции по осуществлению антикоррупционного мониторинга и определяет сроки и последовательность действий (административных процедур) по исполнению государственной функции.

Однако, на наш взгляд, вряд ли можно рассматривать осуществление антикоррупционного мониторинга как особую государственную функцию. Это скорее одна из составных частей общей деятельности органов государственной власти по противодействию коррупции или же составная часть осуществления мониторинга правоприменения. Поэтому представляется, что регламентация осуществления антикоррупционного мониторинга в форме административного регламента исполнения государственной функции излишне усложняет правовую систему на уровне субъекта Федерации и не приносит дополнительных преимуществ в сфере противодействия коррупции.

Отметим и иные проблемы в сфере определения органов, включенных в процесс осуществления антикоррупционного мониторинга. Так, в уже упоминавшемся Кавалеровском муниципальном районе в число органов, ответственных за представление информации по соответствующим разделам мониторинга, включены только структурные подразделения администрации муниципального района. Однако очевидно, что без информации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, судов и прокуратуры невозможно объективное и всеобъемлющее проведение мониторинга.

Одновременно в ряде субъектов Российской Федерации наблюдается диаметрально противоположная позиция. В их нормативных правовых актах об антикоррупционном мониторинге чрезмерно значительная роль уделяется деятельности именно территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, судов. Например, во Владимирской области из 26 показателей антикоррупционного мониторинга ответственными за 16 показателей являются в том числе федеральные структуры. Более того, из таких 16 показателей за две трети (11 показателей) полностью ответственны исключительно территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, а также областной суд. А поскольку в тексте самого акта справедливо отмечается, что указанные федеральные структуры могут быть привлечены к проведению мониторинга только по согласованию, то при неполучении такого согласия провести мониторинг будет в принципе невозможно.

Еще более сложной описанная выше ситуация выглядит в отношении муниципального антикоррупционного мониторинга в указанном субъекте Федерации. В правовых актах муниципальных образований Владимирской области практически дословно воспроизводятся положения рассмотренного выше постановления губернатора области. Таким образом, органы местного самоуправления привлекают к проведению мониторинга (хотя и с оговоркой "по согласованию") территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Соответственно и последствия здесь могут быть такими же, как и в случае с областным антикоррупционным мониторингом.

Определенным недостатком практически всех правовых актов по антикоррупционному мониторингу является то, что такой мониторинг осуществляется исключительно силами самих органов публичной власти. Хотя в данных актах иногда и указывается на использование в качестве источников информации для мониторинга сведений, поступивших от институтов гражданского общества, обращений самих граждан. Следует учитывать, что антикоррупционный мониторинг неэффективен без осуществления комплексного анализа всех сфер общественных отношений с привлечением институтов гражданского общества, включая независимые организации. Проведение мониторинга с привлечением независимых экспертных организаций позволит учитывать все разнообразие сложившейся правоприменительной практики. Однако случаи их непосредственного участия в осуществлении антикоррупционного мониторинга весьма редки. Одним из немногих исключений здесь является Нижегородская область. Так, Торгово-промышленной палате области, филиалу ВНИИ МВД России рекомендовано оказывать аппарату Правительства области содействие в организации и проведении антикоррупционного мониторинга. Однако обращает на себя внимание, что те же самые организации привлекаются к осуществлению антикоррупционного мониторинга на муниципальном уровне Нижегородской области.

Нередко в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах указывается на необходимость использования в ходе осуществления антикоррупционного мониторинга социологических исследований. Полагаем это совершенно правильным. Однако практически во всех актах не содержится никаких положений относительно методики и порядка проведения таких социологических исследований.

Одним из немногих исключений здесь является Калужская область. Так, в распоряжении заместителя губернатора области - руководителя администрации губернатора области от 2 марта 2009 г. № 116-ра закреплён не только порядок проведения антикоррупционного мониторинга законов и иных нормативных правовых актов Калужской области (их проектов), но и порядок проведения социологического антикоррупционного мониторинга. Более того, детально описаны "примерный гид проведения фокус-групп с гражданами в ходе антикоррупционного мониторинга" и "примерный гид проведения личных неформализованных интервью с государственными гражданскими служащими Калужской области". Хотя нельзя не отметить, что ряд вопросов в этих примерных гидах носит абстрактный, неконкретный характер и вряд ли может серьезно помочь в проведении антикоррупционного мониторинга. Следует также заметить, что, несмотря на достаточно высокое качество рассмотренного выше правового акта, органы местного самоуправления области практически не используют его потенциал в собственных правовых актах.

В отдельных правовых актах использование при осуществлении антикоррупционного мониторинга отдельных видов социологических исследований ограничивается не всегда объяснимыми условиями. Например, в городском округе Жигулёвск Самарской области такой метод, как наблюдение (т.е. сбор информации с помощью прямого и непосредственного восприятия наблюдателями событий, явлений и процессов, а также условий, в которых они возникают и развиваются), может быть использован в отношении муниципальных служащих только по согласованию с мэром данного городского округа.

В отдельных субъектах Российской Федерации (Красноярский край) органы государственной власти проводят антикоррупционный мониторинг деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Причём большая часть информации (по десяти позициям), необходимой для проведения такого мониторинга, запрашивается непосредственно у органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края. Однако в нормативном правовом акте не указаны основания, обязывающие органы местного самоуправления предоставлять соответствующую информацию. Более того, проведение указанного антикоррупционного мониторинга, по сути, является разовой акцией, так как даже в наименовании Методики проведения мониторинга прямо указано, что он проводится только в 2010г. Но представляется, что действительно выявлять проблемы и предлагать пути их решения можно только путем осуществления систематического мониторинга на основе однородных показателей.

Следует также ещё раз подчеркнуть все большее внимание к вопросам проведения антикоррупционного мониторинга не только со стороны органов государственной власти, но и муниципалитетов. Органы местного самоуправления, принимая муниципальные правовые акты о противодействии и профилактике коррупции, могут закреплять в них положения об антикоррупционном мониторинге. Однако в целом объём таких положений ещё не велик, что требует дополнительного внимания к этой проблеме как самих муниципальных органов, так и органов государственной власти посредством оказания соответствующей методической помощи. В юридической литературе отмечается, что одним из оптимальных механизмов могло бы стать издание на уровне субъекта Российской Федерации модельных муниципальных правовых актов и обязательный последующий мониторинг муниципального нормотворчества, в том числе с использованием региональной системы учёта муниципальных нормативных правовых актов.

В ряде правовых актов субъектов Российской Федерации содержатся рекомендации органам местного самоуправления по нормативному закреплению антикоррупционного мониторинга, необходимости его проведения, а также о предоставлении региональным органам власти информации, связанной с проведением антикоррупционной экспертизы актов и антикоррупционного мониторинга, и оказании содействия в проведении социологических опросов населения муниципальных образований и муниципальных служащих. При этом можно выделить два варианта рекомендаций органам местного самоуправления по нормативному закреплению антикоррупционного мониторинга. В первом варианте органам местного самоуправления предлагается самостоятельно разработать порядок проведения антикоррупционного мониторинга на уровне муниципальных образований. Второй вариант предлагает использовать утверждённый органом исполнительной власти субъекта Федерации правовой акт о порядке проведения антикоррупционного мониторинга как примерный для муниципальных образований.

Именно этот вариант представляется нам наиболее предпочтительным, поскольку предусматривает осуществление мониторинга на основе единых критериев и показателей. В свою очередь, это позволяет проводить сравнительную характеристику и общую оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления всех муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации в сфере противодействия коррупции.

В целом же следует отметить, что для многих муниципальных образований, особенно сельских поселений, осуществление антикоррупционного мониторинга является весьма сложным и затратным. Это связано в том числе с малой численностью штатов органов местного самоуправления, нехваткой обученных кадров, недостатком финансовых средств, организационно-технических возможностей и т.п. Возможно, именно поэтому в отдельных муниципальных образованиях отказываются от проведения систематического антикоррупционного мониторинга.

Проведенный анализ правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в сфере организации и проведения антикоррупционного мониторинга показал, что данная деятельность разрознена, осуществляется на основе неоднородных показателей, что существенно затрудняет обобщение результатов проведенного мониторинга, выявление схожих проблем применения соответствующих актов, выработку предложений по совершенствованию нормативного регулирования.

Одним из способов совершенствования правовой регламентации и эффективного осуществления антикоррупционного мониторинга является встраивание его в общую систему правового мониторинга.

По такому пути уже пошли отдельные субъекты Российской Федерации. Как уже отмечалось, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления принимается значительное число нормативных правовых актов в сфере правового мониторинга. При этом подчеркнем, что в этих актах особо выделяются такие цели, как "выявление в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов и их последующее устранение" (Ставропольский край), "предложения о мерах по повышению эффективности правоприменения" (Вологодская область). Однако это только первые шаги и полностью антикоррупционный мониторинг еще не встроен в механизм правового мониторинга даже в этих субъектах Российской Федерации. Но представляется, что здесь надо идти дальше и на федеральном уровне разрабатывать методические рекомендации по мониторингу правоприменения в сфере противодействия коррупции.

Методические рекомендации по мониторингу правоприменения в сфере противодействия коррупции должны быть разработаны с учетом рассмотренных выше Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. N 657 и постановления Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. N 694. Как уже отмечалось, в методике осуществления мониторинга правоприменения, утвержденной данным постановлением, уже прямо установлены показатели, по которым обобщается, анализируется и оценивается информация о практике применения нормативных правовых актов в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов. Однако этим не исчерпываются возможности применения методики в антикоррупционных целях. Значительная часть иных показателей методики также может быть применена в данных целях. Несомненным достоинством методики является и ее универсальность, а, следовательно, возможность ее применения ко всем отраслям и подотраслям законодательства. При этом вполне естественно, что для использования исключительно в целях антикоррупционного мониторинга методика может быть дополнена новыми положениями, что предусмотрено и непосредственно самой методикой.

В методических рекомендациях по мониторингу правоприменения в сфере противодействия коррупции должны быть конкретизированы показатели мониторинга правоприменения. Рекомендации должны носить универсальный характер применительно ко всем сферам правового регулирования в пределах полномочий соответствующих органов государственной власти. В целях гармонизации системы нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, целесообразно предусмотреть возможность использования методических рекомендаций при осуществлении мониторинга правоприменения органами местного самоуправления.

Вопросы для самоконтроля

1. Роль правового мониторинга в реализации антикоррупционной политики Российской Федерации.

2. Методы выявления, обобщения, анализа и оценки неправомερных коррупционных решений и действий (бездействий) должностных лиц при применении нормативных правовых актов.

3. Значение выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов.
4. Понятие и виды коррупциогенных факторов.
5. Методика обобщения коррупциогенных факторов, встречающихся в нормативных правовых актах.
6. Методики статистического обобщения, анализа и оценки коррупциогенных факторов, выявленных в нормативно-правовых актах при проведении антикоррупционных экспертиз.

Рекомендуемая литература:

1. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А.. — Москва : Зерцало-М, 2018. — 480 с. — ISBN 978-5-94373-420-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78877.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей
2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / Уманская В.П.. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 335 с. — ISBN 978-5-238-02406-6. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81534.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

Практическое занятие №7. Проблемы осуществления правового мониторинга в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы

Цель: изучить проблемы осуществления правового мониторинга в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать: основные понятия и категории по дисциплине.

Уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; правильно применять правовые нормы.

Формируемые компетенции (или их части) – ПК-6 Способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности, ПК-7 Способность к реализации системно-деятельностного подхода к обучению правовым дисциплинам на соответствующем теоретическом и методическом уровне с целью эффективного осуществления правового воспитания и просвещения.

Актуальность темы практического занятия заключается в изучении проблем осуществления правового мониторинга в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

Теоретическая часть:

Проблематику мониторинга законодательства, направленного на устранение противоречий между нормативно-правовыми актами равной юридической силы, на сегодняшний день нельзя признать полностью научно исследованной, хотя, в последние годы, опубликовано значительное количество научных работ, авторы которых в той или иной степени затрагивали данную проблему в научном аспекте. Общетеоретическим же аспектам мониторинга нормативно-правых актов равной юридической силы некоторое внимание традиционно уделялось в работах по теории права. Основной вектор усилий теоретиков права был приложен к вопросу определения эффективности и социальной ценности правых норм, а также к вопросу устранения юридических коллизий в системе нормативно-правовых актов и приведения их в единую и согласованную систему предписаний.

Однако на сегодняшний день нет работ, в которых бы целостным и системным образом была бы обоснована единая методика осуществления мониторинга в целях устранения противоречий между нормативно-правовыми актами равной юридической силы, был бы четко определен перечень государственных органов и общественных организаций, участвующих в данном виде мониторинга, а также были бы исчерпывающим образом определены полномочия субъектов в данной сфере.

Представляется, что существование подобных научных работ в настоящее время было бы невозможным исходя из того масштабного характера, который приобретает деятельность государственных органов по мониторингу правоприменения и правотворчества в последнее время. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" и принятым в его исполнение постановлением Правительства Российской Федерации № 694 от 19 августа 2011 года, которым были утверждены методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, на

сегодняшний день в данный процесс должны быть вовлечены более тридцати видов государственных и иных органов и организаций. Естественно, что в структуре этих органов и организаций, как уже отмечалось, создаются специальные подразделения, каждое из которых имеет собственную специфику мониторинга, обусловленную целями и задачами органа и организации, а также особенностями объекта мониторинга (т.е. спецификой актов, подлежащих мониторингу). Есть все основания полагать, что полноценное научное обобщение и анализ такого гигантского объема практического опыта мониторинговой деятельности таких подразделений, займет весьма большой период времени. Поэтому в настоящее время можно говорить лишь о начале формирования научных основ мониторинга в целом и мониторинга нормативно-правых актов равной юридической силы в целях устранения между ними противоречий в частности.

К примеру, в трех наиболее полных, защищенных и опубликованных за последнее время диссертационных исследованиях, посвященных проблеме мониторинга, проблеме классификации видов мониторинга правоприменения было уделено значительное внимание. Однако, такой вид мониторинга правоприменения, как мониторинг в целях устранения противоречий между нормативно-правовыми равной юридической силы не выделялся никем. Однако, в пункте десятом помянутой выше методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации № 694 от 19 августа 2011 года содержится норма о том, что в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения по следующим показателям: наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулирующими однородные отношения; наличие единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах; наличие дублирующих норм права в нормативных правовых актах; наличие противоречий в нормативных правовых актах, регулирующими однородные отношения, принятых в разные периоды; наличие ошибок технико-юридического характера в нормативных правовых актах; количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб), в том числе по вопросам понятийно-терминологической системы нормативных правовых актов, наличия в них дублирующих норм и противоречий, а также ошибок технико-юридического характера.

Вопросы для самоконтроля

1. Выявление фактов наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего и специального характера.
2. Межведомственные противоречия в нормативные правовых актах и их выявление.
3. Проблема выявления наличия противоречий в нормативных правовых актах равной юридической силы, принятых в разные периоды времени.
4. Методы выявления в нормативных правовых актах равной юридической силы ошибок юридико-технического характера.
5. Понятие и причины появления коллизий нормативных правовых актов равной юридической силы. Виды этих коллизий и способы их устранения.
6. Публично-правовые споры.
7. Приемы и средства выявления и устранения дублирующих норм права в законах и иных нормативных правовых актах равной юридической силы.

Рекомендуемая литература:

1. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А.. — Москва : Зерцало-М, 2018. — 480 с. — ISBN 978-5-94373-420-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78877.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей
2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / Уманская В.П.. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 335 с. — ISBN 978-5-238-02406-6. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81534.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

Практическое занятие №8. Информационное обеспечение правового мониторинга

Цель: изучить информационное обеспечение правового мониторинга.

В результате изучения дисциплины студент должен:

Знать: основные понятия и категории по дисциплине.

Уметь: оперировать юридическими понятиями и категориями; правильно применять правовые нормы.

Формируемые компетенции (или их части) – ПК-6 Способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности, ПК-7 Способность к реализации системно-деятельностного подхода к обучению правовым дисциплинам на соответствующем теоретическом и методическом уровне с целью эффективного осуществления правового воспитания и просвещения.

Актуальность темы практического занятия заключается в изучении информационного обеспечения правового мониторинга.

Теоретическая часть:

Осуществление правового мониторинга предполагает наличие полной и достоверной информации о текущем состоянии законодательства, о статистических и иных данных. Эта информация должна поддерживаться в контрольном состоянии, быть систематизирована в зависимости от поставленных задач. Перечень такой информации закреплен постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации». К ней относятся:

- практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов;
- практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов;
- информация о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившая от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также из Общественной палаты Российской Федерации, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона;
- информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций;
- информация, почерпнутая из средств массовой информации;
- информация, поступившая от граждан;
- информация, поступившая из иных источников;
- статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов;
- социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований.

Указанный перечень позволяет разделить информацию, используемую для проведения правового мониторинга, на официальную и неофициальную. К официальной информации относится законодательство, официальные публикации (изданные или электронные), статистические данные, публичные отчеты органов власти, судебная практика, архивные документы. К неофициальной - публикации в средствах массовой информации, неофициальные издания (книги, брошюры, отчеты, исследования и др.), материалы интернет-сайтов.

Вместе с тем наряду с обозначенным перечнем информации при осуществлении деятельности по мониторингу законодательства и правоприменительной практики полагаем целесообразным органам государственной власти и местного самоуправления уделять особое внимание формированию и использованию собственной правовой информации. К ней относится, в частности, периодическая информация о соблюдении законодательства по профилю деятельности соответствующих государственных и муниципальных органов в пределах их компетенции, систематическая специальная информация правоохранительных и контрольных органов, прокуратуры и судов о динамике нарушений законодательства в различных сферах и др.

Отметим, что информационное обеспечение является важнейшим элементом правового мониторинга. Однако важно не только определить с источниками информации, которые могут быть использованы в процессе правового мониторинга, но и закрепить механизм установления видов

информации, процедур ее сбора, анализа, передачи и оценки, а также порядок использования аналитических результатов. Однако к настоящему моменту этот процесс в Российской Федерации не урегулирован.

В этой связи обратимся к зарубежному опыту. Так, например, в разработанных Минюстом Республики Казахстан Методических рекомендациях по проведению правового мониторинга нормативных правовых актов и по подготовке Концепций и проектов нормативных правовых актов содержатся правила проведения социологического опроса. В частности, закреплено, что проведение социологических исследований среди населения о качестве законодательства и проблемах, с которыми сталкиваются граждане при его применении, возможно в различных местах, где посещение граждан более активизировано, например, в зале ожидания Центров обслуживания населения (во время ожидания гражданами) и т.д. Опрос должен производиться согласно анкете, форма которой представлена в приложении к рекомендациям. При этом предусмотрено, что по итогам заполнения анкеты респонденты могут оставить свои комментарии к каждому ответу, что даст возможность анализировать мотивы принятия решения при выборе ответа и позволит планировать дальнейшее направление исследования.

Особого внимания заслуживает Закон Республики Казахстан от 22 декабря 2003 г. № 510-III «О государственной правовой статистике и специальных учетах». Данным законом закрепляются понятие, принципы формирования правовой статистической информации, права и обязанности уполномоченного органа и его территориальных органов по ее получению и использованию. Среди основных задач формирования государственной статистики выделяются эффективное и достаточное информационное обеспечение государственных органов, физических и юридических лиц о состоянии законности и правопорядка в стране на основе единых статистических принципов и стандартов, а также совершенствование и развитие государственной правовой информационной статистической системы.

Наличие в Республике Казахстан нормативного правового акта, регулирующего правоотношения в сфере получения и использования правовой статистической информации, является важным элементом информационного обеспечения правового мониторинга. Полагаем, что изучение и использование данного опыта было бы полезным и в Российской Федерации. Статистическая информация в России в целом неплохая, что нельзя сказать о ее правовой составляющей. В этой связи целесообразно принять соответствующий нормативный правовой акт, например, федеральный закон, о правовой статистике. В самостоятельной главе данного нормативного правового акта можно было бы регламентировать порядок сбора и использования информации для проведения правового мониторинга.

Полагаем, что сбор информации об объекте исследования является одной из основных стадий правового мониторинга. Он должен осуществляться на основе действующих правовых актов, актов судов, официальных отчетов органов государственной власти, статистических данных, в ходе проведения социологических исследований. Отметим, что социологические исследования составляют важную часть правового мониторинга. Органы, осуществляющие мониторинг, должны обеспечивать проведение таких исследований по единым методическим правилам и на основе четкого плана. Социологическая информация, получаемая в ходе правового мониторинга, выявляет причины низкой эффективности действия закона^[3].

Сбор информации о степени нормативной урегулированности общественных отношений, входящих в объект мониторингового исследования, осуществляется путем использования первичных приемов и способов учета нормативных правовых актов, подлежащих дальнейшему анализу. На этом этапе происходит формирование информационного массива о нормативной основе правового регулирования отношений, входящих в избранный объект мониторинга, включая подзаконные, ведомственные акты, нормативные акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные акты по сфере исследования.

Изучение правоприменительной практики включает в себя:

- анализ и оценку проблем правоприменительной практики в ходе реализации нормативного правового акта;
- получение информации от представителей органов исполнительной власти и местного самоуправления по вопросам применения положений нормативного правового акта;
- выездное изучение практики применения нормативного правового акта, проведение круглых столов, совещаний с государственными и муниципальными служащими;

- определение соответствия полученной по запросам информации фактическому положению дел в правоприменении нормативного правового акта.

По результатам сбора и анализа информации необходимо получить ответы на следующие основополагающие вопросы:

- сформирована ли нормативная основа правового регулирования общественных отношений, являющихся объектом правового мониторинга (приняты или нет необходимые подзаконные, ведомственные акты, нормативные акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные акты);

- выявлены ли проблемы правоприменительной практики в ходе реализации нормативного правового акта. Если да, то какие и можно ли среди них выявить типичные;

- достаточно ли имеющейся информации от представителей органов исполнительной власти и местного самоуправления по вопросам применения положений нормативного правового акта или необходимо проведение дополнительных мероприятий, например, выездных круглых столов, совещаний с государственными и муниципальными служащими;

- соответствует ли полученная по запросам информация фактическому положению дел в правоприменении нормативного правового акта.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что в Российской Федерации отсутствует необходимая методологическая основа сбора, анализа и оценки информации как на федеральном, так и региональном уровнях, что является определенным препятствием для проведения правового мониторинга в тех масштабах, которые могут дать заметные результаты. В настоящее время осуществляются определенные шаги в данном направлении, но пока они носят точечный и разрозненный характер.

Вопросы для самоконтроля

1. Источники информации при осуществлении правового мониторинга.

2. Практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов в области применения информационных технологий и использования правовых баз данных для решения задач профессиональной деятельности с учётом информационной безопасности.

3. Информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций, из средств массовой информации, от граждан, из иных источников, как источник информации.

4. Статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов.

5. Социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований.

Рекомендуемая литература:

1. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А.. — Москва : Зерцало-М, 2018. — 480 с. — ISBN 978-5-94373-420-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78877.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / Уманская В.П.. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 335 с. — ISBN 978-5-238-02406-6. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81534.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Пятигорский институт (филиал) СКФУ

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И
ПРОВЕДЕНИЮ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ**

по дисциплине **«МОНИТОРИНГ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»**

Направление подготовки: 40.04.01 Юриспруденция
Направленность (профиль): «Судебная власть, прокурорский надзор,
правоохранительная и правозащитная деятельность»

ВВЕДЕНИЕ

Цель освоения дисциплины: освоение обучающимися основ теории и содержания нормативного правового регулирования и механизма применения мониторинга законодательства и правоприменительной практики, формирование у обучающихся научных представлений о правовом мониторинге.

Основные задачи учебной дисциплины:

- освоить основные понятия и инструменты мониторинга правоприменения, уметь их применять для анализа и решения конкретных задач;
- приобрести новые знания в сфере правового регулирования и механизма реализации мониторинга правоприменения;
- выработать навыки конституционно-правового анализа нормативных правовых актов и правоприменительной практики при осуществлении мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

1. Общая характеристика самостоятельной работы студентов

Сегодня становятся востребованными такие качества современного студента как умение самостоятельно пополнять и обновлять знания, вести самостоятельный поиск необходимого материала, быть творческой личностью. Ориентация учебного процесса на саморазвивающуюся личность делает возможным процесс обучения без учета индивидуально-личностных особенностей обучаемых, предоставления им права выбора путей и способов учения. Появляется новая цель образовательного процесса – воспитание компетентной личности, ориентированной на будущее, способной решать типичные проблемы и задачи исходя из приобретенного учебного опыта и адекватной оценки конкретной ситуации.

Самостоятельная работа определяется как форма организации учебного процесса, как объективное условие формирования познавательной, исполнительской, творческой активности и самостоятельности студентов при обучении. СРС является важнейшим компонентом образовательного процесса, формирующим личность студента, его мировоззрение, культуру безопасности, развивающим его способности к самообучению и повышению своего профессионального уровня.

Самостоятельная работа студентов является определяющим фактором их успешного обучения.

Предлагаемые студенту задания позволяют проверить общепрофессиональные и профессиональные компетенции: ПК-6 Способность воспринимать, анализировать и реализовывать управленческие инновации в профессиональной деятельности, ПК-7 Способность к реализации системно-деятельностного подхода к обучению правовым дисциплинам на соответствующем теоретическом и методическом уровне с целью эффективного осуществления правового воспитания и просвещения.

Целью СРС по дисциплине «Мониторинг правоприменения в Российской Федерации» является формирование способностей к самостоятельному познанию и обучению, поиску литературы, обобщению, оформлению и представлению полученных результатов, их критическому анализу, поиску новых и неординарных решений, аргументированному отстаиванию своих предложений, умений подготовки выступлений и ведения дискуссий.

Задачи СРС по дисциплине «Мониторинг правоприменения в Российской Федерации» являются:

- развитие таких самостоятельных умений, как умения учиться самостоятельно, принимать решения, проектировать свою деятельность и осуществлять задуманное, проводить исследование, осуществлять и организовывать коммуникацию;

- научить проводить рефлекссию: формировать получаемые результаты, предопределять цели дальнейшей работы, корректировать свой образовательный маршрут.

2. Методические рекомендации по изучению теоретического материала

При самостоятельной работе рекомендуется планировать и организовать время, прежде всего, с учетом того, что большинство научной и учебной литературы по данному курсу имеется в СКФУ только в читальном зале и в ограниченном количестве. Материал по тем или иным темам можно, в случае необходимости, найти в Интернете.

Рекомендуется, прежде всего, внимательно ознакомиться с лекционным материалом. Затем необходимо, особенно при подготовке конспекта и текста контрольной работы, ознакомиться с рекомендуемой литературой по данной теме и сделать конспект основных положений. Если этой литературы окажется недостаточно, то в большинстве указанных источников имеется обширная библиография, позволяющая продолжить самостоятельное изучение того или иного аспекта.

Рекомендации по организации работы с литературой

Работа с литературой - обязательный компонент любой научной деятельности. Сама научная литература является высшим средством существования и развития науки. За время пребывания в высшей школе студент должен изучить и освоить много учебников, статей, книг и другой необходимой для будущего специалиста литературы на родном и иностранном языках. В связи с этим перед студентами стоит большая и важная задача - в совершенстве овладеть рациональными приемами работы с книжным материалом.

Приступая к работе над книгой, следует сначала ознакомиться с материалом в целом: оглавлением, аннотацией, введением и заключением путем беглого чтения-просмотра, не делая никаких записей. Этот просмотр позволит получить представление обо всем материале, который необходимо усвоить.

После этого следует переходить к внимательному чтению - штудированию материала по главам, разделам, параграфам. Это самая важная часть работы по овладению книжным материалом. Читать следует про себя. (При этом читающий меньше устает, усваивает материал примерно на 25% быстрее, по сравнению с чтением вслух, имеет возможность уделить больше внимания содержанию написанного и лучше осмыслить его). Никогда не следует обходить трудные места книги. Их надо читать в замедленном темпе, чтобы лучше понять и осмыслить.

Рекомендуем возвращаться к нему второй, третий, четвертый раз, чтобы то, что осталось непонятым, дополнить и выяснить при повторном чтении.

Изучая книгу, надо обращать внимание на схемы, таблицы, карты, рисунки: рассматривать их, обдумывать, анализировать, устанавливать связь с текстом. Это поможет понять и усвоить изучаемый материал.

При чтении необходимо пользоваться словарями, чтобы всякое незнакомое слово, термин, выражение было правильно воспринято, понято и закреплено в памяти.

Надо стремиться выработать у себя не только сознательное, но и беглое чтение. Особенно это умение будет полезным при первом просмотре книги. Обычно студент 1-2 курса при известной тренировке может внимательно и сосредоточенно прочитать 8-10 страниц в час и сделать краткие записи прочитанного. Многие студенты прочитывают 5-6 страниц. Это крайне мало. Слишком медленный темп чтения не позволит изучить многие важные и нужные статьи книги. Обучаясь быстрому чтению (самостоятельно или на специальных курсах), можно прочитывать до 50-60 страниц в час и даже более. Одновременно приобретается способность концентрироваться на важном и схватывать основной смысл текста.

Запись изучаемого - лучшая опора памяти при работе с книгой (тем более научной). Читая книгу, следует делать выписки, зарисовки, составлять схемы, тезисы, выписывать цифры, цитаты, вести конспекты. Запись изучаемой литературы лучше делать наглядной, легко обозримой, расчлененной на абзацы и пункты. Что прочитано,

продумано и записано, то становится действительно личным достоянием работающего с книгой.

Основной принцип выписывания из книги: лишь самое существенное и в кратчайшей форме.

Различают три основные формы выписывания:

1. Дословная выписка или цитата с целью подкрепления того или иного положения, авторского довода. Эта форма применяется в тех случаях, когда нельзя выписать мысль автора своими словами, не рискуя потерять ее суть. Запись цитаты надо правильно оформить: она не терпит произвольной подмены одних слов другими; каждую цитату надо заключить в кавычки, в скобках указать ее источник: фамилию и инициалы автора, название труда, страницу, год издания, название издательства.

2. Цитирование следует производить только после ознакомления со статьей в целом или с ближайшим к цитате текстом. В противном случае можно выхватить отдельные мысли, не всегда точно или полно отражающие взгляды автора на данный вопрос в целом.

Ксеро- и фотокопирование (сканирование) заменяет расточающее время выписывание дословных цитат!

3. Выписка "по смыслу" или тезисная форма записи.

Тезисы - это кратко сформулированные самим читающим основные мысли автора. Это самая лучшая форма записи. Все виды научных работ будут безупречны, если будут написаны таким образом. Делается такая выписка с теми же правилами, что и дословная цитата.

Тезисы бывают краткие, состоящие из одного предложения, без разъяснений, примеров и доказательств. Главное в тезисах - умение кратко, закончено (не теряя смысл) сформулировать каждый вопрос, основное положение. Овладев искусством составления тезисов, студент четко и правильно овладевает изучаемым материалом.

4. Конспективная выписка имеет большое значение для овладения знаниями. Конспект - наиболее эффективная форма записей при изучении научной книги. В данном случае кратко записываются важнейшие составные пункты, тезисы, мысли и идеи текста. Подробный обзор содержания может быть важным подспорьем для запоминания и вспомогательным средством для нахождения соответствующих мест в тексте. Делая в конспекте дословные выписки особенно важных мест книги, нельзя допускать, чтобы весь конспект был "списыванием" с книги. Усвоенные мысли необходимо выразить своими словами, своим слогом и стилем. Творческий конспект - наиболее ценная и богатая форма записи изучаемого материала, включающая все виды записей: и план, и тезис, и свое собственное замечание, и цитату, и схему. Обзор текста можно составить также посредством логической структуры, вместо того, чтобы следовать повествовательной схеме. С помощью конспективной выписки можно также составить предложение о том, какие темы освещаются в отдельных местах разных книг. Дополнительное указание номеров страниц облегчит нахождение этих мест. При составлении выдержек целесообразно последовательно придерживаться освоенной системы. На этой базе можно составить свой архив или картотеку важных специальных публикаций по предметам. Конспекты, тезисы, цитаты могут иметь две формы: тетрадную и карточную. При тетрадной форме каждому учебному предмету необходимо отвести особую отдельную тетрадь. Если используется карточная форма, то записи следует делать на одной стороне карточки. Для удобства пользования вверху карточки надо написать название изучаемого вопроса, фамилию автора, название и УДК (универсальная десятичная классификация) изучаемой книги. Карточки можно использовать стандартные или изготовить самостоятельно из белой бумаги (полуватмана). Карточки обычно хранят в специальных ящиках или в конвертах. Эта система конспектирования имеет ряд преимуществ перед тетрадной: карточками удобно пользоваться при докладах, выступлениях на семинарах; такой конспект легко пополнять новыми карточками, можно изменить порядок их расположения, добиваясь более четкой, логической последовательности изложения. И, наконец, можно применять для этих же целей персональный компьютер. Сейчас

существует великое множество самых различных прикладных программ (органайзеров и пр.), которые значительно облегчают работу при составлении выписок из научной и специальной литературы. Используя сеть Internet, можно получать уже готовые подборки литературы.

2.1. Методические указания по самостоятельному изучению литературы по темам

Важным этапом является подбор и изучение литературы по исследуемой теме. Помимо учебной и научной литературы, обязательно использование и нормативно-правовых актов. Нельзя подменять изучение литературы использованием какой-либо одной монографии или лекции по избранной теме. Так же рекомендуется использовать информацию, размещенную на официальных сайтах сети Интернет, ссылки на которые указаны в списке рекомендуемой литературы. В процессе работы над реферативным исследованием и сбором литературы студент также может обращаться к преподавателю за индивидуальными консультациями.

Для более эффективного усвоения информации студенту предлагаются следующие способы обработки материала:

1. **Резюмирование.** Прочитав и изучив литературу и выбранные нормативно-правовые акты (то есть необходимые для составления документов организации) подводится краткий итог прочитанного, содержащий его оценку. Резюме характеризует основные выводы, главные итоги.

2. **Фрагментирование** - способ свертывания первичного текста, при котором в первичном тексте выделяются цельные информационные блоки (фрагменты), подчиненные одной задаче или проблеме. Фрагментирование необходимо, когда из множества разнообразных источников надо выделить информацию, соответствующую поставленной проблеме. Данный способ усвоения информации применим не только к теоретическим источникам, но и к нормативно-правовым актам. Поскольку для разработки документов предстоит исследовать ряд нормативно-правовых актов.

2. **Аннотация** - краткая обобщенная характеристика источника, включающая иногда и его оценку. Это наикратчайшее изложение содержания первичного документа, дающее общее представление. Основное ее назначение - дать некоторое представление о научной работе с тем, чтобы руководствоваться своими записями при выполнении работы исследовательского, реферативного характера. Поэтому аннотации не требуется изложения содержания произведения, в ней лишь перечисляются вопросы, которые освещены в первоисточнике (содержание этих вопросов не раскрывается). Аннотация отвечает на вопрос: «О чем говорится в первичном тексте?», дает представление только о главной теме и перечне вопросов, затрагиваемых в тексте первоисточника.

4. **Конспектирование** - процесс мысленной переработки и письменной фиксации информации, в виде краткого изложения основного содержания, смысла какого-либо текста. Результатом конспектирования является запись, позволяющая конспектирующему немедленно или через некоторый срок с нужной полнотой восстановить полученную информацию. По сути конспект представляет собой обзор изучаемого источника, содержащий основные мысли текста без подробностей и второстепенных деталей. Для того чтобы осуществлять этот вид работы, в каждом конкретном случае необходимо грамотно решить следующие задачи:

- сориентироваться в общей композиции текста (уметь определить вступление, основную часть, заключение);

- увидеть логико-смысловую суть источника, понять систему изложения автором информации в целом, а также ход развития каждой отдельной мысли;

- выявить основу, на которой построено все содержание текста;

- определить детализирующую информацию;

- лаконично сформулировать основную информацию, не перенося на письмо все целиком и дословно.

Изучая литературу, необходимо самостоятельно анализировать точки зрения авторов, провести самостоятельную оценку чужих суждений. На основе исследования теоретических позиций студент должен сделать собственные выводы и обосновать их.

Не менее важным является анализ существующих нормативно-правовых актов: международных договоров, соглашений, конвенций, документов, принятых в рамках межправительственных организаций и на международных конференциях, национального законодательства государств.

По необходимости, студент может обратиться к преподавателю за индивидуальной консультацией.

На самостоятельное изучение студентам выносятся следующие вопросы:

1. Понятие, основные черты и особенности правового мониторинга. Цели правового мониторинга.
2. Разные подходы к определению правового мониторинга.
3. Сущность и содержание правового мониторинга.
4. Понятие и характеристика принципов мониторинга.
5. Виды правового мониторинга.
6. Функции правового мониторинга.
7. Понятие методологии правового мониторинга.
8. Юридическая техника правового мониторинга.
9. Юридическая технология правового мониторинга.
10. Средства и методы правового мониторинга в деятельности органов публичной власти.
11. Источники мониторинговой информации.
12. Понятие стадий (этапов) правового мониторинга.
13. Подготовительная стадия правового мониторинга.
14. Определение объекта, предмета мониторингового исследования.
15. Целеполагание в правовом мониторинге.
16. Заключительная стадия правового мониторинга.
17. Итоговый документ по результатам мониторинга.
18. Правовой мониторинг в РФ: объект, субъекты, цель, задачи.
19. Методика правового мониторинга в РФ.
20. Мониторинг в деятельности федеральных органов государственной власти РФ.
21. Мониторинг в деятельности органов государственной субъектов Российской Федерации.
22. Мониторинг открытости органов исполнительной власти.
23. Мониторинг оказания государственных услуг.
24. Правовой мониторинг институтов судебной власти.
25. Правовой мониторинг муниципальных правовых актов.
26. Правовой мониторинг деятельности органов местного самоуправления.
27. Особенности юридической техники правового мониторинга в деятельности органов местного самоуправления.
28. Роль правового мониторинга в реализации антикоррупционной политики Российской Федерации.
29. Методы выявления, обобщения, анализа и оценки неправомερных коррупционных решений и действий (бездействий) должностных лиц при применении нормативных правовых актов.

30. Значение выявления в нормативных правовых актах коррупциогенных факторов.
31. Понятие и виды коррупциогенных факторов.
32. Методика обобщения коррупциогенных факторов, встречающихся в нормативных правовых актах.
33. Методики статистического обобщения, анализа и оценки коррупциогенных факторов, выявленных в нормативно-правовых актах при проведении антикоррупционных экспертиз.
34. Выявление фактов наличия противоречий между нормативными правовыми актами общего и специального характера.
35. Межведомственные противоречия в нормативных правовых актах и их выявление.
36. Проблема выявления наличия противоречий в нормативных правовых актах равной юридической силы, принятых в разные периоды времени.
37. Методы выявления в нормативных правовых актах равной юридической силы ошибок юридико-технического характера.
38. Понятие и причины появления коллизий нормативных правовых актов равной юридической силы. Виды этих коллизий и способы их устранения.
39. Публично-правовые споры.
40. Приемы и средства выявления и устранения дублирующих норм права в законах и иных нормативных правовых актах равной юридической силы.
41. Источники информации при осуществлении правового мониторинга.
42. Практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов в области применения информационных технологий и использования правовых баз данных для решения задач профессиональной деятельности с учётом информационной безопасности.
43. Информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций, из средств массовой информации, от граждан, из иных источников, как источник информации.
44. Статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов.
45. Социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований.

Итоговый продукт самостоятельной работы – конспект.

Конспект оформляется письменно самостоятельно от руки в тетради или на отдельных листах.

В конспекте:

- запись идет в соответствии с расположением материала в книге и в основном словами конспектируемого текста.

- если цитировать слишком долго (текст большой), то мысли автора излагаются цитатами и собственными словами.

- цитаты можно и нужно сопровождать своими комментариями, выводами и примерами.

В конспекте должно быть:

1. Название конспектируемого произведения.

2. Источник с точной библиографической ссылкой.

3. Номер вопроса конспекта и его название.

Вопросы представляют собой разделы, темы того или иного отрывка. Если вопросы к конспектируемому тексту не заданы, то их нужно сформулировать самостоятельно (как заголовки).

4. К каждому вопросу цитаты, выписки, комментарии.

Возле отрывков указываются страницы, если текст конспектируется с книги. Если в тексте есть внутреннее деление, то указываются номера отрывков (глав, стихов, аятов и т.п.).

Цитаты и собственные комментарии должны быть четко разграничены.

Все непонятные или малопонятные термины и понятия выписывают отдельно. В словарях нужно найти им определения.

Устный ответ:

На практическом занятии с преподавателем задаются вопросы по конспекту, на которые необходимо привести конкретную цитату-ответ и дать пояснение (комментарий).

Также конспект всегда проверяется в письменном виде.

3. Методические рекомендации по выполнению тестовых заданий.

Предлагаемые тестовые задания разработаны в соответствии с Рабочей программой дисциплины, что позволяет оценить знания студентов по дисциплине. Данные тесты могут использоваться:

- студентами при подготовке к экзамену с целью самопроверки знаний;
- преподавателями для промежуточного контроля знаний на занятиях по предмету;
- для проверки остаточных знаний студентов, изучивших дисциплину.

Тестовые задания рассчитаны на самостоятельную работу без использования вспомогательных материалов.

Для выполнения тестового задания, прежде всего, следует внимательно прочитать поставленный вопрос. После ознакомления с вопросом следует приступить к прочтению предлагаемых вариантов ответа. Необходимо прочитать все варианты и в качестве правильного ответа выбрать один индекс (буквенное обозначение). Если в тестовом задании правильных ответов несколько, то это должно указываться в задании. Баллы начисляются за задание, выполненное в полном объеме: так, если в задании предусмотрено два правильных ответа, а отмечен только один, выполнение данного задания оценивается нулем баллов.

Заданий, где правильный вариант отсутствует, в тесте не предусмотрено.

На выполнение теста отводится ограниченное время. Оно может варьироваться в зависимости от уровня тестируемых, сложности и объема теста.

Фонд тестовых заданий

Правильный ответ	Содержание вопроса
Правовой мониторинг	Деятельность органов государственной власти по наблюдению, оценке и совершенствованию нормативно-правовой информации и практики ее реализации с целью повышения эффективности правовых систем.
Главная цель	Повышение эффективности и устойчивости в развитии правовой система – правового мониторинга
Юридическая значимость документа	Свойство документа подтверждать деловую деятельность либо событие личного характера – это:

Мониторинг правоприменения	Комплексная и плановая деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Федерации по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Федерации и муниципальных правовых актов.
а	Что не является признаком акта? а составление в свободной форме; б установление фактического состояния дел и отражение его в акте; в коллегиальность составления.
а	Что не относится к учредительным документам юридического лица? а Протокол собрания учредителей; б Устав; в Учредительный договор.
а	Положение о структурном подразделении – это: а правовой акт, который устанавливает статус, функции, права, обязанности и ответственность структурных подразделений или иных органов; б правовой акт, который определяет статус организации, ее задачи и функции, права, ответственность, порядок деятельности; в договор, стороны которого обязуются создать юридическое лицо и устанавливают порядок совместной деятельности по данному факту.
а	Датой должностной инструкции является дата: а ее утверждения; б ее составления; в ознакомления с ней работника.
а	Правовой акт, в котором отображается порядок деятельности руководства организации, а равно коллегиального или совещательного органа – это: а регламент; б штатное расписание; в устав.
а	По сфере своего действия распорядительные документы делятся на: а федерального уровня, регионального уровня, правовые акты организаций; б коллективные и индивидуальные; в правовые акты организаций, правовые акты их структурных подразделений.
а	Копия части документа, которая заверена в определенном порядке, это: а выписка; б электронная копия; в дубликат.
а	Не является документом, который инициирует решение: а проект документа; б заключение; в докладная записка.
а	В состав информационно-справочных документов не входит: а указание; б докладная записка; в сводка.

а	Вид информационно-справочной документации, являющейся способом оперативного информационного обмена между организациями, называется: а перепиской; б документацией для служебного пользования; в статистической отчетности.
а	Что представляет собой заявление в документообороте организации? а Это документ, который адресован должностному лицу и содержит какую-либо просьбу работника; б Это документ с предложением назначить, переместить или поощрить работника; в Это документ, объясняющий причины случившегося, который составляет работник на имя руководителя.
а	Какие размеры шрифтов рекомендуется использовать при оформлении документов согласно ГОСТ Р 7.0.97-2016? а № 12, № 13, № 14; б № 12, № 14, № 16; в № 11, № 12, № 14.
а	Унифицированной формой документа является: а формуляр документа определенного вида, который содержит постоянную часть текста; б бумажный или электронный шаблон с реквизитами, по которым определяется автор официального документа; в реквизит о согласии организации, которая не является автором документа, с его содержанием.
в	Входящий документ проходит следующие этапы обработки: а установление конкретного адресата документа в организации, регистрация документа по входящим журналам, передача документа адресату, указанному его в тексте, установление сроков исполнения документа, исполнение документа, проверка результатов исполнения, помещение документа в номенклатурное дело и последующая сдача в архив; б регистрация документа по входящей корреспонденции, передача его руководителю для определения исполнителя, передача документа непосредственному исполнителю, контроль за исполнением документа, исполнение документа, прием результатов исполнения руководителем, отметка об исполнении в специальном журнале, сдача документа в архив; в сопровождение и доставка с почты, первичная обработка, регистрация, подготовка на доклад, рассмотрение и оформление резолюций, регистрация резолюции, постановка на контроль исполнения, отправка на исполнение, исполнение и контроль за ним, прием исполненного документа, снятие с контроля, помещение исполненного документа в дело, работа с ним, текущее и архивное хранение, уничтожение и списание

4. Критерии оценивания компетенций

Оценка «зачтено» выставляется студенту, если теоретическое содержание дисциплины освоено полностью, без пробелов; исчерпывающе, последовательно, четко и логически стройно излагает материал; свободно справляется с задачами, вопросами и другими видами применения

знаний; использует в ответе дополнительный материал все предусмотренные программой задания выполнены, качество их выполнения оценено числом баллов, близким к максимальному; анализирует полученные результаты; проявляет самостоятельность при выполнении заданий.

Оценка «незачтено» выставляется студенту, если он не знает значительной части программного материала, допускает существенные ошибки, неуверенно, с большими затруднениями выполняет практические работы, необходимые практические компетенции не сформированы, большинство предусмотренных программой обучения учебных заданий не выполнено, качество их выполнения оценено числом баллов, близким к минимальному.

5. Список рекомендуемой литературы

1. Алехин А.П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / Алехин А.П., Кармолицкий А.А.. — Москва : Зерцало-М, 2018. — 480 с. — ISBN 978-5-94373-420-5. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/78877.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей

2. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика : монография / Уманская В.П.. — Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 335 с. — ISBN 978-5-238-02406-6. — Текст : электронный // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS : [сайт]. — URL: <http://www.iprbookshop.ru/81534.html>. — Режим доступа: для авторизир. пользователей