

На правах рукописи

Тлупова Асият Владимировна

**РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПРАВОВОЙ
МОНИТОРИНГ ЗАКОНОПРОЕКТА И ЗАКОНА
В СУБЪЕКТАХ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нальчик – 2012

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства
и права юридического факультета Кабардино-Балкарского
государственного университета им. Х.М. Бербекова

Научный руководитель: доктор юридических наук
Маремкулов Арсен Нажмудинович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,
директор Северо-Кавказского филиала
Московского гуманитарно-
экономического института
Исаков Николай Васильевич

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории государства
и права Саратовской государственной
юридической академии
Киримова Елена Андреевна

Ведущая организация: **ГОУ ВПО «Адыгейский
государственный университет»**

Защита диссертации состоится 12 мая 2012 года в 16 часов на за-
седании совета по защите докторских и кандидатских диссертаций
ДМ 212.256.12 при ФГБОУ ВПО «Ставропольский государственный
университет» (г. Ставрополь) по адресу: 355009, Ставрополь, ул.
Пушкина, 1, корпус 1а, ауд. 416.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО
«Ставропольский государственный университет».

Автореферат разослан «11» апреля 2012 г.

Учёный секретарь совета
по защите докторских и кандидатских
диссертаций ДМ 212.256.12,
кандидат юридических наук, доцент



Т. И. Демченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Перед нашим государством стоит задача повышения эффективности законотворческой деятельности. Стремительное увеличение количества законов влечет за собой перегруженность правовой системы нормативными актами, снижение их качества, возникновение противоречий, коллизий и пробелов.

Помимо коллизий, система законодательства страдает пробельностью, с одной стороны, и излишней перегруженностью, урегулированностью общественных отношений – с другой.

Усугубляет ситуацию отсутствие специального механизма, который позволил бы выявлять не только некачественные законы, но и законы, которые являются «мертвыми» в силу того, что с течением времени необходимость в них отпадает, а также выявлять те общественные отношения, области общественной жизни, которые требуют принятия определенных законов, изменения их правового режима.

Специальным инструментом преодоления названных проблем, сложившихся негативных ситуаций является правовой мониторинг законопроекта и закона, качественное проведение которого связано главным образом с его правильной и корректной организацией на федеральном и региональных уровнях. Здесь, в первую очередь, необходимо выявить сущность правового мониторинга законопроекта и закона, а так же разработать организационные основы его проведения.

Многие положения правового мониторинга законопроекта и закона являются спорными и мало разработанными, отсутствует единство в понимании сущности правового мониторинга законопроекта, закона и правоприменения, определении его понятия, методологических, концептуальных основ. Организационные аспекты правового мониторинга законопроекта и закона не в полной мере разработаны и реализованы, несмотря на создание в 2008 году Центра мониторинга права при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Организация правового мониторинга законопроекта и закона не должна ограничиваться только федеральным уровнем, важное значение имеет разработка организационных основ правового мониторинга законопроекта и закона также на региональном уровне, в частности в субъектах Северо-Кавказского федерального округа.

Сказанное выше определило выбор темы диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с организацией и осуществлением правового мониторинга законопроекта и закона регионального уровня.

Предметом диссертационного исследования выступает понятийный аппарат, способы и методы организации и проведения мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа.

Цель диссертационного исследования заключается в анализе организации и осуществления регионального правового мониторинга законопроекта и закона применительно к субъектам Северо-Кавказского федерального округа.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить следующие **задачи**:

1. Проанализировать и обобщить существующие подходы к проблеме правового мониторинга законопроекта и закона.

2. Дать определение понятия регионального правового мониторинга законопроекта и закона

3. Определить цели и задачи регионального правового мониторинга законопроекта и закона.

4. Выделить объект и очертить круг субъектов регионального правового мониторинга законопроекта и закона.

5. Проанализировать методику организации и проведения регионального правового мониторинга законопроекта и закона.

6. Показать особенности законодательства субъектов Северо-Кавказского федерального округа.

7. Выделить стадии в процессе организации и проведения регионального правового мониторинга законопроекта и закона.

8. Предложить способы организации и проведения регионального правового мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа.

Степень научной разработанности. Проблема правового мониторинга законопроекта и закона, его теоретическая и практическая разработка стали предметом научных исследований относительно недавно. Несмотря на определенную скудность юридической литературы, однако, можно выделить работы Д.Б. Горохова и Ю.А. Тихомирова, которые посвящены теоретическому и практическому аспекту правового мониторинга. Следует отметить диссертационные исследования И.В. Жужгова, Я.Е. Наконечного и В.Л. Негрובה.

Проблемы сущности правового мониторинга законопроекта и закона, определения его понятия, принципов и методов, его отдель-

ных аспектов рассмотрены в работах Ю.Г. Арзамасова, И.Л. Бачило, М.Е. Глазковой, Е.Б. Долговой, О.Ю. Еремина, Е.Н. Некрасова, А.И. Павлова, Е.И. Спектор, Н.Н. Толмачевой, Ю.Я. Чайки.

Прямо и косвенно правовой мониторинг законопроекта и закона в своих работах рассматривали: А.И. Абрамова, В.Е. Аксаков, В.М. Баранов, И.Н. Барциц, С.А. Боголюбова, Б. Верстаппен, М. Гузман, Г.О. Греф, В.Б. Евдокимова, В.А. Зорькин, Д.А. Керимов, А.В. Малько, М.Н. Марченко, А.С. Пиголкин, В.М. Сырых, Е.С. Третьякова, А.А. Чекалина, В.А. Черепанов, Д.Ю. Шапсугов и др.

Также необходимо выделить работы, посвященные проблемам законодательства и юридической техники, которые имеют важное значение при исследовании правового мониторинга законопроекта и закона, это работы: С.А. Авакьяна, Н.Н. Аверьяновой, В.И. Акимова, В.С. Аксакова, Е.П. Анищенко, О.В. Анциферовой, Л.Ф. Апт, А.В. Безрукова, О.А. Иванюк, В.Б. Исакова, В.В. Ксенофонтова, А.И. Козулина, Б.И. Колб, Э.В. Косторной, И.А. Лапиной, В.С. Ломтевой, В.Р. Назарян, О.А. Полякова, Р.А. Ромашова, В.В. Свинаярева, И.В. Советникова, А.В. Хамукова, Б.В. Чигидина, Д.В. Чухчиева, Л.Б. Шейнина, Н.И. Шаклеина.

Существуют работы представителей разных отраслей науки, в которых затрагивались в той или иной степени проблемы правового мониторинга законопроекта и закона. Это работы Г.Э. Бурбулиса, С.А. Васильева, В.К. Егорова, В.П. Лукина, Т.М. Петровой, М.С. Славина, В.С. Сондыкова.

Хотя работы перечисленных авторов имеют существенное значение, большинство из них затрагивают лишь отдельные стороны правового мониторинга законопроекта и закона. Не существует единства их понимания.

Теоретической основой исследования выступают работы отечественных и зарубежных авторов, затронувших в своих исследованиях аспекты правового мониторинга законопроектов и законов: С.С. Алексеева, Д.Б. Горохова, И.В. Жужгова, Н.В. Исакова, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Я.Е. Наконечного, В.Л. Негрובה, В.С. Нерсисянц, А.С. Пиголкина, Е.И. Спектор, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Д.Ю. Шапсугова, В.А. Черепанова и др.

Методологическая основа диссертационного исследования. В диссертационном исследовании использовались всеобщий – диалектический метод, общенаучные методы - анализ и синтез, описание, сравнение; частнонаучные методы - исторический, логический, социологический, статистический; специальные методы - сравнительно-правовой, формально-юридический, метод правового прогнозирования.

ния. Помимо того, в ходе диссертационного исследования использовался метод толкования норм права, в рамках которого применялись различные способы толкования: логический, грамматический и др.

Нормативной основой исследования являются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы; конституции субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, постановления и иные нормативные акты Совета Федерации Российской Федерации, Государственной Думы Российской Федерации, нормативные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Эмпирической основой исследования выступают аналитические, статистические материалы Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (аналитические вестники, информации официальных сайтов, годовые отчеты о состоянии законодательства в Российской Федерации), материалы международных и всероссийских научных и научно-практических конференции, статистическая и аналитическая деятельность Министерства юстиции Российской Федерации, территориальных управлений Министерства юстиции Российской Федерации в субъектах Северо-Кавказского федерального округа, парламентов субъектов Северо-Кавказского федерального округа и др.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что диссертантом проведено комплексное научное исследование, в результате которого:

- сделан вывод о необходимости проведения регионального правового мониторинга законопроекта и закона на протяжении всего жизненного цикла закона, с момента внесения законодательной инициативы в форме идеи законопроекта до реализации закона;

- дано определение регионального правового мониторинга законопроекта и закона, согласно которому региональным правовым мониторингом законопроекта и закона является система наблюдения, контроля, оценивания, прогнозирования состояния жизненного цикла закона субъекта Российской Федерации, включающего законодательный процесс (от внесения законодательной инициативы в форме идеи законопроекта до официального опубликования закона);

- доказано, что целями, регионального правового мониторинга законопроекта и закона являются выработка приемов и способов приведения регионального законодательства в оптимальное состояние, устранение нежелательных последствий действия закона;

- выделены несовершенства законодательства субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, требующие более тщательно организации и проведения правового мониторинга;

- сформулированы научно-практические рекомендации, выделены стадии осуществления регионального правового мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Региональным правовым мониторингом законопроекта и закона является система наблюдения, контроля, оценивания, прогнозирования состояния жизненного цикла закона субъекта Российской Федерации от внесения законодательной инициативы в форме идеи законопроекта до официального опубликования закона, осуществляемый федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. Содержание деятельности по осуществлению правового мониторинга законопроекта и закона включает в себя наблюдение, сбор информации, анализ, синтез, оценку и прогнозирование. В рамках этой деятельности могут быть применены психологические, математические, социологические приемы, а также такие инструменты как моделирование, абстрагирование, интервьюирование. Эта деятельность базируется на принципах научности, всесторонности и комплексности рассмотрения, законности, информационной открытости, плановости, финансовой обеспеченности, коллегиальности.

3. Организация и осуществление регионального правового мониторинга законопроекта и закона включает в себя три стадии: подготовительную, основную и завершающую, которые, в свою очередь, делятся на этапы. Прохождение этапов основной стадии регионального правового мониторинга законопроекта и закона неразрывно связано со стадиями законодательного процесса и предполагает проведение мониторинга начиная с момента внесения законодательной инициативы в форме идеи законопроекта до реализации закона.

4. Повышение качества и эффективности федерального и регионального законодательства должно осуществляться по следующим направлениям:

1) путем разработки и утверждения теоретических, методических правил разработки законов;

2) совершенствование организации и функционирования правового мониторинга законопроекта и закона;

3) улучшение качества экспертной деятельности, путем введения в перечень обязательных экспертиз лингвистической, правоприменительной, антикоррупционной экспертиз;

4) повышение уровня профессионализма разработчиков законов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Характерной чертой законодательного процесса в субъектах Северо-Кавказского федерального округа является отсутствие в большинстве регионов финансово-экономической экспертизы и экспертизы на установление логических и лингвистических ошибок. Как правило, проводимые экспертизы в законодательных (представительных) органах субъектов федерации носят исключительно правовой характер и проводятся только юристами, что представляется недостаточным.

6. Специфика законодательного процесса в субъектах Северо-Кавказского федерального округа связаны с особенностями организации и функционирования парламентов субъектов Северо-Кавказского федерального округа, осуществления ими законодательной деятельности. Эти особенности можно поделить на организационные (принятие законов сразу всем законодательным органом, а не поочередно двумя палатами, как это происходит в Федеральном Собрании, в связи с однопалатностью парламентов субъектов Северо-Кавказского Федерального округа) и процессуальные особенности (круг субъектов законодательной инициативы в законодательном процессе субъектов Северо-Кавказского федерального округа шире в сравнении с кругом субъектов законодательной инициативы федерального законодательного процесса).

7. Субъектный состав регионального правового мониторинга законопроекта и закона включает в себя органы государственной власти, для одних из которых осуществление мониторинговой деятельности является основной функцией, для других – дополнительной.

Правовой мониторинг законопроекта и закона на региональном уровне в субъектах Северо-Кавказского федерального округа должен проводиться различными органами государственной власти. При этом методическое руководство должны быть возложено на специальные мониторинговые органы, созданные при парламентах субъектов Северо-Кавказского федерального округа.

Теоретическая значимость результатов исследования состоит в том, что они могут быть использованы в дальнейших исследованиях, касающихся повышения качества и эффективности законов, орга-

низации и осуществления правового мониторинга правовых актов и их проектов в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов в процессе разработки организационных основ правового мониторинга законопроекта и закона на региональном уровне, в том числе в субъектах Северо-Кавказского федерального округа, законодательными и исполнительными органами государственной власти.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в научной и учебно-методической деятельности при разработке и преподавании учебных курсов по теории государства и права, проблемам теории государства и права, юридической технике, конституционному праву, законотворческому процессу, иных учебных курсов, затрагивающих проблемы законотворческой деятельности, юридической техники и правового мониторинга законопроекта и закона.

Апробация диссертационной работы. Основные теоретические положения и выводы работы обсуждались на Международном конгрессе студентов, аспирантов и молодых ученых «Перспектива - 2007» (Нальчик, 2007); на IX Всероссийской научной конференции студентов и аспирантов «Норма, Закон, Законодательство, Право» (Пермь, 2007); на Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Правовая система и вызовы современности» (Уфа, 2007); на Международной научно-практической конференции «Современное состояние российского законодательства: проблемы, пути совершенствования, антикоррупционные аспекты» (Пенза, 2008); на III Всероссийской научно-практической конференции «Правовая система России: современное состояние и актуальные проблемы» (Москва, 2010), в Парламенте КБР и опубликованы в 12 научных статьях.

Структура диссертации обусловлена ее предметом, целью и задачами. Она состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников, литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновываются актуальность темы, цели, задачи, теоретико-методологическая основа исследования, раскрываются научная новизна, теоретическое и практическое значение работы, сформулированы положения и выводы, выносимые на защиту.

Первая глава «**Понятие регионального правового мониторинга законопроекта и закона**» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «*Понятие, объект, субъекты, цели и задачи регионального правового мониторинга законопроекта и закона (многообразие подходов)*» раскрываются концептуальные основы регионального правового мониторинга законопроекта и закона. Автор предлагает понятие, согласно которому региональным правовым мониторингом законопроекта и закона является система наблюдения, контроля, оценивания, прогнозирования состояния жизненного цикла закона субъекта Российской Федерации, включающего законодательный процесс (от внесения законодательной инициативы в форме идеи законопроекта до официального опубликования закона).

Целями, ради которых необходимо создание и функционирование регионального правового мониторинга законопроекта и закона, являются выработка приемов и способов приведения регионального законодательства в оптимальное состояние, устранение нежелательных последствий действия закона.

Объектом регионального правового мониторинга законопроекта и закона выступают региональные законопроекты и законы. По мнению соискателя, региональный правовой мониторинг законопроекта и закона должен включать в себя в себя действующие и разрабатываемые региональные законы и законопроекты. Включение в объект регионального правового мониторинга проектов законов, действующих законов дает возможность достигнуть наибольшей результативности в ходе осуществления мониторинговой деятельности.

Субъектами регионального правового мониторинга законопроекта и закона должны выступать органы государственной власти и их должностные лица и специально созданные указанными органами структуры, которые в соответствии с законодательством обладают полномочиями по осуществлению государственного контроля за состоянием законодательства и его применением: 1) законодательные органы государственной власти; 2) исполнительные органы государственной власти; 3) правоохранительные органы, в том числе судебные; 4) структуры, специально созданные субъектами регионального правового мониторинга законопроекта и закона для его ведения; 5) участники мониторинга по поручению субъектов регионального правового мониторинга законопроекта и закона.

В параграфе определены задачи и цель, стоящие перед региональным правовым мониторингом законопроекта и закона, которые необходимо реализовать в процессе его осуществления, достижение и

реализация которых станут залогом существования качественной законодательной системы и качественной правоприменительной деятельности в дальнейшем.

Целью регионального правового мониторинга законопроекта и закона является способствование созданию качественных и эффективных региональных законодательного процесса, системы законов и здоровой правовой системы в регионах и стране в целом.

Для достижения этой цели, как полагает автор, важно решить следующие задачи:

1. Оценивание соответствия регионального закона детерминантам, обусловившим его принятие.

2. Оценивание степени соответствия разрабатываемого регионального закона планируемым результатам его действия.

3. Наблюдение и оценивание состояния общественных отношений, регулируемых региональным законом.

4. Прогнозирование и оценивание будущего состояния объекта регионального правового мониторинга законопроекта и закона.

5. Наблюдение и оценивание эффективности законодательного процесса, в ходе которых наблюдалась бы и оценивалась бы законотворческая деятельность органов государственной власти.

6. Наблюдение и оценивание эффективности деятельности субъектов регионального законодательного процесса.

7. Наблюдение и оценивание эффективности регионального правоприменительного процесса, в ходе которых наблюдалась бы и оценивалась бы правоприменительная деятельность региональных органов государственной власти.

8. Наблюдение и оценивание деятельности субъектов регионального правового мониторинга законопроекта и закона в ходе его осуществления.

Во втором параграфе «*Методологические основы регионального правового мониторинга законопроекта и закона*» анализируются методологические основы регионального правового мониторинга законопроекта и закона, методы, способы и средства, составляющие их, а также совокупность принципов, на которых они основаны. По мнению автора, система методов регионального правового мониторинга законопроекта и закона должна состоять из следующих методов: 1) наблюдение; 2) сбор информации; 3) анализ; 4) синтез; 5) оценка; 6) прогнозирование.

При осуществлении регионального правового мониторинга законопроекта и закона могут быть использованы такие средства и

приемы, как психологические, конкретно-социологические, математические, моделирование, абстрагирование, интервьюирование, социологические опросы, проведение конференций, «круглых столов» и др. Данные приемы и средства могут быть применены как в рамках одного метода, так и нескольких методов.

Методология регионального правового мониторинга законопроекта и закона базируется на принципах, которые выступают основополагающими началами проведения регионального правового мониторинга, которым должны быть подчинены все действия в ходе его проведения.

В системе регионального правового мониторинга законопроекта и закона соискатель выделяет следующие принципы: 1) научности; 2) всесторонности и комплексности; 3) законности; 5) информационной открытости; 6) плановости; 7) финансовой обеспеченности; 8) коллегиальности.

В третьем параграфе *«Стадии проведения регионального правового мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа»* обосновывается, необходимость проведения регионального правового мониторинга законопроекта и закона на протяжении всего жизненного цикла закона, от внесения законодательной инициативы в форме идеи законопроекта до реализации закона. Соискатель выдвигает положение, согласно которому стадии регионального правового мониторинга в субъектах Северо-Кавказского федерального округа должны быть неразрывно связаны со стадиями законодательного процесса.

Региональный правовой мониторинг законопроекта и закона имеет стадийную структуру, включающую в себя:

1) подготовительную стадию, состоящую из следующих этапов: а) правовое, техническое обеспечение организации и проведения мониторинга; б) выбор общих и определение специальных критериев оценки объектов мониторинга; в) определение объекта регионального правового мониторинга; г) определение субъектов и участников регионального правового мониторинга; д) выбор способов проведения регионального правового мониторинга;

2) основную стадию проведения регионального правового мониторинга законопроекта и закона, являющуюся ядром всего мониторингового процесса, состоящую из следующих этапов: а) региональный правовой мониторинг проектов законов, действующих законов; б) составление информационных, аналитических материалов; в) формулирование результатов регионального правового мониторинга за-

конопроекта и предложений по их реализации; г) доведение результатов регионального правового мониторинга до сведения заинтересованных лиц; д) размещение информации о результатах регионального правового мониторинга в СМИ;

3) завершающую стадию - исполнение результатов регионального правового мониторинга законопроекта и закона, включающую в себя следующие этапы: а) выбор способов реализации результатов регионального правового мониторинга и их воплощение в жизнь; б) контроль за ходом реализации результатов регионального правового мониторинга законопроекта и закона.

В работе проводится классификация различных видов регионального правового мониторинга законопроекта и закона, которые дифференцируются по различным основаниям: 1) по объекту; 2) по направлению деятельности субъекта мониторинга; 3) по видам органов государственной власти, проводящих правовой мониторинг; 4) по времени действия исследуемого закона; 5) по продолжительности осуществления регионального правового мониторинга; 6) по направленности выносимых решений, предложений; 7) по цели проведения правового мониторинга.

Автором сделан вывод о том, что правовой мониторинг законопроекта и закона, как правило, является комплексным.

Вторая глава **«Законы и законопроекты субъектов Российской Федерации как объекты регионального правового мониторинга законопроекта и закона»** включает два параграфа.

Первый параграф *«Проблемы регионального законодательства»* раскрывает характерные черты, особенности законодательства и законодательного процесса в регионах Российской Федерации, сделаны попытки оценить качество регионального законодательства, выделить ошибки, свойственные региональному законодательству, а также выявить их причины.

Критериями, при помощи которых оценивается качество законов, выступают, во-первых, принципы, изложенные в Конституции Российской Федерации, во-вторых, соответствие реалиями, в которых принят закон, в-третьих, возможность выполнения изложенных в них программ, в-четвертых, соблюдение юридической техники. Нарушение первых трех групп требований приводит к совершению содержательных ошибок, а четвертой – к технико-юридическим.

По мнению автора, причинами ошибок в региональном законодательстве являются: 1) несовершенство законопроектного планирования, слабая координация работы ветвей власти в этом процессе, не-

достаточный контроль за его выполнением; 2) недостаточная проработка законопроектов, отсутствие системности и концептуального подхода к их содержанию; 3) недостаточно квалифицированная подготовка проектов, отсутствие финансово-экономической экспертизы; 4) недостаточно глубокое предварительное обсуждение внесенных законопроектов комитетами, отсутствие четкой системы доработки законопроектов совместно с их инициаторами; 5) неполная урегулированность законодательного процесса; 6) отсутствие экспертизы на установление логических и лингвистических ошибок.

Во многом проблемы регионального законодательства связаны с его относительной «молодостью» и тем, что после коренного перелома в устройстве государства, его правовой системе и правовой политике, региональным законодательным органам власти пришлось в спешном порядке создавать новую систему регионального законодательства, так как не было той основы, соответствующей новым потребностям, которую можно было бы постепенно изменять и развивать.

Во втором параграфе *«Повышение эффективности законотворческой деятельности: стратегия и тактика»* автором предложены способы решения проблем, стоящих перед законодательным процессом и законодательством.

Для повышения качества и эффективности российского законодательства необходимы разработка методических основ правотворчества и принятие правовых актов, регулирующих порядок разработки и принятия законов.

Одним из направлений совершенствования законодательства, как полагает соискатель, должно стать повышение уровня профессиональной подготовки выпускников юридических вузов, путем введения специальных юридических дисциплин, посвященных юридической технике, правовому мониторингу законопроектов и законов, а также повышение профессионального уровня депутатов, разработчиков законов, экспертов по средствам проведения курсов повышения квалификации, тренингов и т.д.

Необходимо уделять повышенное внимание экспертной деятельности, расширить круг вопросов, подлежащих решению в рамках экспертизы. Важным направлением в повышении эффективности законотворческого процесса, законодательства в целом должен стать правовой мониторинг законопроекта и закона.

При проведении всех мер, направленных на решение законодательных проблем, автор считает, что необходимо помнить о том, что российская правовая система состоит из двух блоков: федерального и

регионального, поэтому федеральные и региональные органы государственной власти должны действовать сообща, нельзя рассматривать проблему повышения эффективности законодательства как проблему только федерального уровня, либо как проблему только регионального уровня.

Третья глава диссертационного исследования **«Региональный правовой мониторинг законопроекта и закона как средство выявления особенностей законодательства субъектов Российской Федерации»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе *«Характерные особенности законодательства субъектов Северо-Кавказского федерального округа»* выделяются специфические черты законодательного процесса и законодательства субъектов Северо-Кавказского федерального округа.

Особенности законодательного процесса субъектов Северо-Кавказского федерального округа связаны с особенностями организации и функционирования парламентов субъектов Северо-Кавказского федерального округа, осуществления ими законодательной деятельности. Главными особенностями выступают однопалатность парламентов субъектов Северо-Кавказского федерального округа и, соответственно, принятие закона в целом парламентом, а не двумя палатами, как это происходит в Федеральном Собрании РФ.

Экспертная работа в парламентах субъектов Северо-Кавказского федерального округа проводится по отношению к законопроектам в целях установления соответствия законодательству Российской Федерации, законам субъекта РФ, правилам юридической техники, лингвистическим правилам. Однако экспертная деятельность осуществляется экспертами-юристами, без привлечения к ней экспертов-лингвистов, специалистов различных областей, которые призваны в будущем урегулировать законопроект. Важным направлением законодательной деятельности парламентов субъектов Северо-Кавказского федерального округа должно стать проведение более тщательной экспертизы законопроектов, использование при этом не только юридических знаний.

В целом для законодательства субъектов Северо-Кавказского федерального округа характерно наличие технико-юридических ошибок, коллизии и пробельности.

Соискателем сделан вывод о необходимости повышения уровня профессионализма законодателей, а также экспертов, участвующих в законодательной деятельности, систематизации законодательства субъектов Северо-Кавказского федерального округа, издания

сборников, собраний законов, которые были бы в свободном и широком доступе общественности, организации регионального правового законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа. Данный вывод стал возможен благодаря исследовательской работе, проведенной автором в Парламенте Кабардино-Балкарской Республики, Управлении Министерства юстиции Российской Федерации в Кабардино-Балкарской Республике.

Второй параграф *«Организация регионального правового мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа»* представляет механизм организации регионального правового мониторинга законопроекта и закона на региональном уровне в субъектах Северо-Кавказского федерального округа.

При организации регионального правового мониторинга законопроекта и закона необходимо учитывать двухуровневость организации публичной власти и законодательства Российской Федерации. В силу чего необходима организация правового мониторинга на федеральном и на региональном уровне.

На основе проведенного анализа мониторинговой деятельности субъектов Российской Федерации, имеющих такой опыт, автором сделан вывод о том, что первоочередным шагом в организации регионального правового мониторинга законопроекта и закона должно стать принятие региональных законов о региональном правовом мониторинге законопроекта и закона в каждом из субъектов Северо-Кавказского федерального округа.

Целесообразным было бы включение в субъектный состав регионального правового мониторинга законопроекта и закона, осуществляемого на территории Северо-Кавказского федерального округа, помимо региональных центров правового мониторинга при представительных органах субъектов Северо-Кавказского федерального округа, территориальные управления Министерства юстиции Российской Федерации в субъектах Северо-Кавказского федерального округа, правовые управления аппаратов парламентов субъектов Северо-Кавказского федерального округа, аппаратов глав субъектов Северо-Кавказского федерального округа и др.

В системе органов правового мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа должны будут созданы специальные мониторинговые органы при представительных органах субъектов Северо-Кавказского федерального округа, на которые будут возложены ведущая, координирующая роль в осуществлении мониторинговой деятельности.

Центры регионального правового мониторинга законопроекта и закона при парламентах субъектов Северо-Кавказского федерального округа, выполняя координирующие функции, должны заниматься сбором, систематизацией информации, полученной другими субъектами регионального правового мониторинга, где она должна быть исследована, проанализирована, после чего становится возможным вынесение научно-обоснованных, мотивированных решений, обязательных для исполнения органами, являющимися адресатами этих решений.

Касаясь проблемы повышения уровня профессионализма законодотворцев, депутатов парламентов субъектов Северо-Кавказского федерального округа, незнания многими из них азов юридической техники, центры правового мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа могли бы в рамках проведения мероприятий, направленных на повышение качества законодательства субъектов Северо-Кавказского федерального округа, организовывать и проводить тренинги, курсы повышения квалификации законодателей, обучения их юридической технике.

Парламентам субъектов Северо-Кавказского федерального округа, так и территориальным управлениям Министерства юстиции Российской Федерации в субъектах Северо-Кавказского федерального округа целесообразно ввести в их штаты единицы специалистов, экспертов, которые могли бы осуществлять лингвистическую экспертизу, имеющую большое значение для повышения качества законодательства. Однако возможно привлечение для проведения лингвистической экспертизы также специалистов научно-исследовательских институтов, вузов. Подобный опыт имеется у правоохранительных органов Кабардино-Балкарской Республики, направляющих на лингвистическую экспертизу образцы текстов специалистам «Лаборатории юрислингвистики» при кафедре русского языка и общего языкознания Кабардино-Балкарского государственного университета в рамках криминологических экспертиз.

Автор убежден, что региональный законодательный процесс и механизм правового мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа должен включать обязательные антикоррупционную экспертизу (как это делается в Ставропольском крае), лингвистическую экспертизу (проводимую экспертами-лингвистами) и экспертизу, проводимую с целью выявления социальной необходимости принятия, действия закона.

При помощи правового мониторинга законопроекта и закона должна устраняться пробельность и коллизионность в законода-

тельстве. По мнению соискателя, эффективным было бы проведение центрами правового мониторинга законопроекта и закона при парламентах субъектов Северо-Кавказского федерального округа конференций, круглых столов с привлечением общественности, также социологических опросов с целью выявления пробельных мест в законодательстве субъектов Северо-Кавказского федерального округа, областей общественной жизни субъектов Северо-Кавказского федерального округа, требующих реформирования их правового режима.

Работа, проведенная всеми субъектами регионального правового мониторинга законопроекта и закона, завершается вынесением решений центрами правового мониторинга субъектов Северо-Кавказского федерального округа. Решения, выносимые центрами правового мониторинга субъектов Северо-Кавказского федерального округа должны носить обязательный характер, поэтому они должны быть не только правовыми, но и научно обоснованными.

Целесообразным было бы формирование результатов проведенного правового мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа в отчеты о проведенной деятельности в периодических изданиях, доступных всем государственным органам, должностным лицам, населению субъектов Северо-Кавказского федерального округа, которые могли бы выпускаться центрами правового мониторинга при парламентах субъектов Северо-Кавказского федерального округа.

В заключении подведены итоги предпринятого исследования регионального правового мониторинга законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа.

Основные положения диссертации отражены **в следующих публикациях** соискателя:

а) в журналах, рекомендованных ВАК

Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. **Тлупова А.В.** Принципы и методы проведения правового мониторинга законодательства // Право и политика. - 2009. - № 9 (117). - С. 1868-1875.
2. **Тлупова А.В.** Рассмотрение подходов к определению понятия правового мониторинга (анализ понятий правового мониторинга) // Право и государство. - 2009. - № 11 (59). - С. 11-14.
3. **Тлупова А.В.** Организация правового мониторинга законодательства и законодательного процесса на федеральном уровне // Право и государство. - 2009. - № 7 (99). - С. 14-18.

б) в других изданиях:

4. **Тлупова А.В.** Определение понятия правового мониторинга // Вестник Кабардино-Балкарского государственного университета. - 2007. - Вып. 2. - С. 57-59.
5. **Тлупова А.В.** К вопросу исследования правового мониторинга закона в современных условиях // Перспектива - 2007: Материалы Международного конгресса студентов, аспирантов и молодых ученых. Том 3. Нальчик, Кабардино-Балкарский государственный университет. - 2007. - С. 240 - 243.
6. **Тлупова А.В.** Определение понятия и стадий мониторинга законодательства // Норма, Закон, Законодательство, Право: Материалы и тезисы докладов IX Всероссийской научной конференции студентов и аспирантов. Пермь. - 2007. - С. 46 - 48.
7. **Тлупова А.В.** Субъекты и объекты мониторинга законодательства // Правовая система и вызовы современности: Материалы IV Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Уфа. - 2007. - С. 43-45.
8. **Тлупова А.В.** К вопросу изучения мониторинга законодательства // Экономические, юридические и социально-культурные аспекты развития региона: Сборник научных трудов. Челябинск. - 2008. - С. 82-85.
9. **Тлупова А.В.** Роль мониторинга законодательства в изменении качества законотворческого процесса и правоприменения // Современное состояние российского законодательства: проблемы, пути совершенствования, антикоррупционные аспекты: Материалы Международной научно-практической конференции. Пенза. - 2008. - С.126-127.
10. **Тлупова А.В.** Правовой мониторинг как средство повышения эффективности законотворческого процесса и практики исполнения законов в РФ // Вестник Кабардино-Балкарского государственного университета. - 2008. - Вып. 3. - С. 44-46.
11. **Тлупова А.В.** Классификация видов правового мониторинга законодательства // Вестник Кабардино-Балкарского государственного университета. - 2010. - Вып. 4. - С. 27-29.
12. **Тлупова А.В., Шогенцуков Р.С.** Правила юридической технологии в механизме правового мониторинга законодательства // Правовая система России: Современное состояние и актуальные проблемы: Материалы III Всероссийской научно-практической конференции. НИИРРР. Москва. - 2010. - С. 137-140.

Формат 60x84 1/16	Подписано в печать 10.04.2012	Уч.-изд.л. 1,02
Бумага офсетная	Усл.печ.л. 1,17	Заказ 84
	Тираж 100 экз.	

Отпечатано в Издательско-полиграфическом комплексе
Ставропольского государственного университета.
355009, Ставрополь, ул. Пушкина, 1.

