

На правах рукописи

Фадеева Елена Сергеевна

ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ ИНСТИТУТОВ ГОСУДАРСТВА

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

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Калининград – 2020

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»

Научный руководитель: **Лонская Светлана Владимировна**
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры теории и истории государства и права ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»

Официальные оппоненты: **Тимошина Елена Владимировна**
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет»

Колоколов Никита Александрович
доктор юридических наук, доцент;
и.о. заведующего кафедрой судебной власти,
правоохранительной и правозащитной деятельности ФГБОУ ВО «Московский педагогический государственный университет»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»**

Защита состоится «11» марта 2021 года в 16.00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.017.03 на базе ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта», ФГБОУ ВО «Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена», ФГБОУ ВО «Тульский государственный университет» по адресу: 236006, Калининград, ул.Фрунзе, д. 6, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта» (г. Калининград, ул. Университетская, 2). Электронные версии диссертации и автореферата размещены на официальном сайте ФГАОУ ВО «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»: <http://www.kantiana.ru>.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2020 г.

Ученый секретарь объединенного
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Е.В. Осипова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время в Российской Федерации активно развивается особый вид юридической деятельности – правовой мониторинг. Решение о проведении мониторинга в сфере права, принятое в 2002 г. Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹, стало отправной точкой для разработки законодательных, научных и практических основ правового мониторинга в РФ. За последние годы были достигнуты определенные результаты: создана нормативная база мониторинговой деятельности в сфере права, а также появились теоретические работы, посвященные этой теме.

Нормативное закрепление рассматриваемой деятельности на федеральном уровне началось в 2011 г. с изданием указа Президента РФ № 657 от 20.05.2011 г. «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»², которым в качестве деятельности по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия, изменения или отмены нормативных правовых актов различных уровней был официально закреплен мониторинг правоприменения. Во исполнение указа Правительством РФ была утверждена методика осуществления мониторинга правоприменения: установлены правила и определены показатели его осуществления федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации³. Во многих субъектах РФ были приняты соответствующие законы⁴.

Однако существующей нормативной базы мониторинговой деятельности в сфере права все еще недостаточно для достижения главной цели – совершенствования право-

¹ О плане основных мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на осеннюю сессию 2002 года: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 341-СФ от 10.07.2002 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации № 657 от 20.05.2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

³ Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации № 694 от 19.08.2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

⁴ О правовом мониторинге в Московской области: закон Московской области № 46/2012-ОЗ от 04.05.2012 [Электрон. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; О мониторинге законов Республики Татарстан: закон Республики Татарстан № 49-ЗРТ от 03.07.2010 [Электрон. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; О мониторинге законов Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан № 533-з от 29.05.2012 [Электрон. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; О правовом мониторинге в Пермском крае: закон Пермского края № 163-ПК от 04.02.2013 [Электрон. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Калужской области: закон Калужской области № 407-ОЗ от 28.03.2013 [Электрон. ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; О мониторинге правоприменения в Калининградской области: закон Калининградской области № 326 от 10.06.2014 // Калининградская правда. 2014. № 108.

вой системы России, поэтому научным сообществом неоднократно высказывались суждения о необходимости ее развития и совершенствования, отмечена целесообразность принятия соответствующего федерального закона¹.

Серьезной проблемой для достижения целей мониторинговой деятельности является действующая методика, ограничивающая сферу мониторинга лишь практикой применения нормативных правовых актов различного уровня. Это существенно затрудняет возможность исследования государственно-правовых явлений. В литературе все чаще отмечается необходимость исследования специальных видов правового мониторинга, не ограниченных рамками мониторинга нормативных правовых актов и правоприменительной практики (например, социально-правовой мониторинг², криминологическо-правовой мониторинг³). Многие ученые обращают внимание на то, что для решения задач познания многообразных явлений государственно-правовой реальности объектом правового мониторинга должны выступать не только правовые институты, но и институты государства, то есть структуры, урегулированные и опосредованные правом⁴.

Общеизвестно, что государство, играющее ключевую роль в формировании и гарантировании права как явления цивилизации и культуры, как высокоэффективного социального регулятора, само попадает под влияние права, становится правовым явлением⁵. Взаимосвязь государства и права вместе с тем порождает и проблемы ее реального проявления. Именно правовой мониторинг способствует выявлению и разрешению основных проблем функционирования правовой системы и институтов государства непосредственно в динамичном и непрерывном процессе их взаимной адаптации, помогает определить дальнейшие пути общественного развития.

Несмотря на наличие определенного опыта мониторинговых исследований, целостная теоретико-методологическая основа правового мониторинга институтов государства пока не сформирована. Встречаются лишь исследования, содержащие практиче-

¹ Горохов Д.Б. Современное нормативное обеспечение мониторинга в сфере права и статус его результатов // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 83; Марков А.М. Правовой мониторинг на современном этапе: что изменилось с 2008 года? // История государства и права. 2016. № 9. С. 51.

² Малько А.В., Саломатин А.Ю. Социально-правовой мониторинг как инструмент продвижения российской правовой реформы // Бизнес в законе. 2007. № 3. С. 74-76; Саломатин А.Ю. Использование социально-правового мониторинга и сравнительно-правового метода в ходе реформирования права (к постановке проблемы) // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2007. № 2. С. 92-96.

³ Клеймёнов И.М. Криминологическо-правовой мониторинг // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2017. № 1. С. 200-203.

⁴ Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 13; Сологуб А.Ю. Правовой мониторинг: понятие и значение // Российская юстиция. 2015. № 8. С. 11-13.

⁵ Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 106.

ские рекомендации по отдельным аспектам мониторинга¹. Разработка теоретико-методологической модели правового мониторинга институтов государства представляется необходимым условием развития правового регулирования и расширения системы мониторинга, что, в конечном счете, будет способствовать совершенствованию и повышению эффективности институтов государства и права.

Степень научной разработанности темы. В последние годы в отечественной правовой доктрине такое явление как правовой мониторинг не остается без внимания ученых. Вопросы правового мониторинга рассмотрены в работах Ю.Г. Арзамасова, В.В. Астанина, С.А. Варковой, Д.Б. Горохова, И.В. Жужгова, М.Е. Глазковой, В.В. Лапаевой, Я.Е. Наконечного, А.А. Невеселова, В.Л. Негрובה, В.И. Радченко, Е.И. Спектор, Е.М. Терехова, Ю.А. Тихомирова, Н.Н. Толмачевой, Н.Н. Черногора, М.Д. Чесноковой и др.

За последние годы защищен ряд диссертаций, посвященных различным аспектам правового мониторинга: Жужгов И.В. «Мониторинг правового пространства Российской Федерации» (2006 г.), Наконечный Я.Е. «Мониторинг в правотворчестве: проблемы теории и практики» (2008 г.), Негрбов В.Л. «Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект» (2008 г.), Невеселов А.А. «Правовой мониторинг и государственная политика: теоретико-правовые основы взаимодействия» (2009 г.), Иванова Л.А. «Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга» (2011 г.), Глупова А.В. «Региональный правовой мониторинг законопроекта и закона в субъектах Северо-Кавказского федерального округа» (2011 г.), Фадеева А.С. «Аналитическая функция правового мониторинга» (2011 г.), Варкова С.А. «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: теоретико-правовое исследование» (2013 г.). Таким образом, последние диссертационные исследования, посвященные правовому мониторингу, датируются 2011-2013 гг.

В работах С.А. Варковой, И.В. Жужгова, Я.Е. Наконечного, А.В. Глуповой с точки зрения теоретико-правовой науки рассмотрены отдельные виды правового мониторинга – мониторинг законодательства и правоприменительной практики, мониторинг правового пространства, мониторинг в правотворчестве, мониторинг законопроекта и закона. В диссертационных исследованиях А.А. Невеселова и В.Л. Негрובה исследо-

¹ Конституционный мониторинг: концепция, методика и итоги экспертного опроса в России в марте 2013 г. / под ред. А.Н. Медушевского. М., 2014; Алексеевская Е.И. Мониторинг верховенства права и доступа в суд: 25 лет судебной реформе. М., 2017.; Разогреева А.М., Шимбарева Н.Г. Как измерить доступность правосудия? (Опыт мониторинга деятельности мировых судей Ростовской области) // Российский судья. 2011. № 12. С. 37-39; Воронков В.М., Ежова Л.В. Проведение мониторинга судебных заседаний мировых судей и опросов участников судебных процессов: методология, инструментарий, процедуры реализации и контроля: Методическое пособие. М., 2010; Мировая юстиция в России: оценка независимости и эффективности / Н. Таганкина [и др.] Казань, 2004.

ваны теоретико-правовые основы взаимодействия правового мониторинга с государственной и правовой политикой. Одни из последних диссертационных работ посвящены исследованию отдельных функций (А.С. Фадеева) и стадий (Л.А. Иванова) правового мониторинга. Отмечая несомненную значимость вышеуказанных работ, необходимо заметить, что на сегодняшний день в теоретико-правовой науке остается потенциал для исследования правового мониторинга.

Пробелом в научном знании о правовом мониторинге в отечественной юридической науке является комплексное теоретико-правовое представление о нем как об инструменте наблюдения за процессами организации и функционирования различных *объектов* государственно-правовой реальности. Настоящее диссертационное исследование восполняет данный пробел в части разработки теоретико-методологической модели правового мониторинга особого объекта – институтов государства.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся при осуществлении правовой мониторинговой деятельности в сфере организации и функционирования институтов государства.

Предметом диссертационного исследования являются доктринальные представления о правовом мониторинге; правовые акты, регулирующие мониторинговую деятельность в сфере организации и функционирования институтов государства; практика правового мониторинга институтов государства.

Цель диссертационного исследования состоит в дополнении и конкретизации теоретико-методологических основ правового мониторинга и разработке структурно-функциональной модели правового мониторинга институтов государства.

Для достижения цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- определить место правового мониторинга институтов государства в системе научных представлений о мониторинге в сфере права;
- сформулировать определение правового мониторинга институтов государства, установить его объект и предмет;
- обосновать ценность и эффективность структурно-функционального подхода к теоретико-методологической модели правового мониторинга институтов государства;
- установить элементы структурно-функциональной модели правового мониторинга институтов государства и дать ее описание;
- установить субъектный состав и разработать классификацию субъектов правового мониторинга институтов государства;
- разработать классификацию правового мониторинга институтов государства;
- выявить цели и задачи правового мониторинга институтов государства;
- установить принципы, методы и средства правового мониторинга институтов государства;

– определить последовательность и содержание стадий правового мониторинга институтов государства.

Теоретическая основа исследования включает научные труды по теории и социологии права, проблемам организации и функционирования институтов государства, проведения мониторинга в сфере права таких авторов, как: С.С. Алексеев, Ю.Г. Арзамасов, В.В. Астанин, С.А. Варкова, М.Е. Глазкова, И.Н. Гомеров, Д.Б. Горохов, М.Л. Давыдова, А.А. Дорская, И.В. Жужгов, В.Н. Карташов, Д.А. Керимов, Н.А. Колоколов, В.В. Лапаева, С.В. Лонская, А.В. Малько, Л.С. Мамут, М.Н. Марченко, А.А. Невеселов, В.Л. Негроров, И.Л. Петрухин, А.Ю. Саломатин, В.М. Сырых, Е.В. Тимошина, Ю.А. Тихомиров, Н.Н. Черногор, М.Д. Чеснокова, И.Л. Честнов, В.Е. Чиркин и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ, подзаконные нормативные правовые акты субъектов РФ в сфере организации и функционирования институтов государства, а также федеральные подзаконные нормативные правовые акты о мониторинге правоприменения в РФ и законы субъектов РФ о мониторинге нормативных правовых актов и практике их применения.

Эмпирической базой исследования выступили аналитические и информационные материалы о результатах мониторинговых исследований, проводимых в Российской Федерации отдельными исследователями, организациями и государственными органами в отношении различных аспектов организации и деятельности институтов государства за период с 2004 по 2018 гг.

В рамках настоящего исследования в 2018 г. автором был проведен правовой мониторинг мировой юстиции в Калининградской области. В соответствии с разработанной диссертантом программой мониторинга был проведен опрос мировых судей Калининградской области и подготовлена аналитическая справка с описанием результатов мониторинга.

Научная новизна исследования. В диссертационной работе впервые в отечественной юридической науке разработана и обоснована теоретико-методологическая модель правового мониторинга особого объекта государственно-правовой реальности – институтов государства, базирующаяся на структурно-функциональном подходе, который делает возможным рассматривать государственные и правовые явления в виде целостности взаимосвязанных элементов, направленной на получение общего результата и достижение единой цели.

В ходе диссертационного исследования были также получены новые научные результаты, дополняющие и конкретизирующие теоретико-методологические основы мониторинговой деятельности:

- определено место правового мониторинга институтов государства в системе научных представлений о мониторинге в сфере права;
- установлены структурные элементы (уровни) структурно-функциональной модели правового мониторинга институтов государства;
- сформулировано авторское определение такого вида юридической деятельности, как правовой мониторинг институтов государства, установлены его объект и предмет;
- разработаны авторские классификации: классификация субъектов правового мониторинга институтов государства и классификация правового мониторинга институтов государства по субъектному критерию – в зависимости от степени вовлеченности в процесс мониторинга государственных и негосударственных субъектов;
- предложена авторская трактовка проблемы целеполагания правового мониторинга институтов государства: выявлены цели и задачи данной деятельности;
- определены три уровня принципов правового мониторинга институтов государства;
- разработана система методов и средств правового мониторинга институтов государства;
- определены последовательность и содержание этапов правового мониторинга институтов государства.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что сформулированные в нем теоретические положения и выводы:

- развивают отдельные разделы общей теории государства и права (методология теории государства и права, онтология права, механизм государства, функции государства, юридическая деятельность, юридическая техника и др.);
- дополняют и конкретизируют теоретико-методологические основы правового мониторинга как инструмента наблюдения в отношении особых объектов – институтов государства;
- открывают новые перспективы для последующего изучения проблем правового мониторинга и разработки теоретико-методологических проблем отдельных видов правового мониторинга.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что изложенные в нем положения и выводы могут быть использованы:

- при организации и проведении мониторинга отдельных институтов государства как органами государственной власти, так и институтами гражданского общества;
- в правотворческой деятельности при разработке нормативных правовых актов о мониторинге в сфере права;

– в учебном процессе по образовательным программам высшего образования при разработке курсов теории государства и права, социологии права, истории и методологии юридической науки, элективных курсов.

Методология и методы исследования. Исследование опирается на структурно-функциональный подход, с позиций которого государственно-правовые явления рассматриваются как целостные и целеполагающие системы функциональных элементов и отношений между ними.

В диссертационном исследовании применена совокупность общенаучных и частнонаучных методов.

Общенаучные методы дали возможность всесторонне и объективно исследовать объект, рассмотреть все его стороны и элементы. В частности, использование методов анализа, синтеза, индукции, дедукции позволило сформулировать авторское определение понятия «правовой мониторинг институтов государства», а также раскрыть существенные характеристики (объект, предмет, субъекты, цели, задачи, принципы, средства, методы) рассматриваемого вида правового мониторинга и сформировать о них полное и всестороннее представление. Применение метода аналогии способствовало рассмотрению свойств правового мониторинга институтов государства на основе существующих научных представлений о правовом мониторинге. Метод моделирования использовался для построения структурно-функциональной модели правового мониторинга институтов государства как теоретико-методологической формы отображения взаимосвязанных элементов исследуемой деятельности, а также для разработки моделей отдельных элементов мониторинга. Использование метода классификации позволило установить соотношение правового мониторинга институтов государства с иными видами мониторинга в сфере права, а также определить виды правового мониторинга институтов государства.

Использование частнонаучных методов способствовало наиболее полному и всестороннему исследованию теоретико-методологических аспектов правового мониторинга институтов государства. Сравнительно-правовой метод использовался при анализе различных научных подходов к содержанию понятий в сфере правового мониторинга. Посредством применения указанного метода удалось рассмотреть теоретико-методологические основы мониторинговых исследований, проводимых в различных государствах. Формально-юридический метод нашел свое применение при исследовании и толковании нормативно-правовых документов, выявлении проблематики правового регулирования в сфере правового мониторинга.

На защиту выносятся следующие положения диссертации:

1. Правовой мониторинг институтов государства является самостоятельным видом правового мониторинга и представляет собой деятельность по сбору, обобщению,

анализу и оценке информации об организации и функционировании институтов государства. *Объектом* выступают институты государства как урегулированные правом, самостоятельные организационно-функциональные структуры, обеспечивающие реализацию функций государства. *Предметом* являются определенные характеристики, стороны, особенности, проявления и состояния институтов государства.

2. Структурно-функциональная модель правового мониторинга институтов государства представляет собой теоретико-методологическую форму отображения существенных свойств, структуры и функционального назначения правового мониторинга институтов государства, и включает два уровня: базовый и инструментальный. *Базовый уровень* описывает внутреннее статичное содержание мониторинговой деятельности и состоит из двух элементов – субъекта и объекта. *Инструментальный уровень* модели отображает процесс воздействия субъекта на объект и включает такие элементы, как целеполагание, принципы, средства, методы правового мониторинга институтов государства.

3. Все лица, органы и организации, вовлеченные в процесс правового мониторинга институтов государства, дифференцированы на субъектов и участников мониторинга. *Субъект правового мониторинга* институтов государства – это лицо (орган, организация), осуществляющее самостоятельно и от своего имени деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации об организации и функционировании институтов государства. *Участник правового мониторинга* институтов государства – это лицо, реализующее правомочия субъекта мониторинга.

4. В зависимости от уровня участия в процессе мониторинга государственных и негосударственных субъектов, правовой мониторинг институтов государства может быть государственным, негосударственным и совместным с равной или различной степенью участия государственных и негосударственных субъектов. Степень вовлеченности определяется интенсивностью осуществления действий, направленных на достижение цели мониторинга. По критерию направленности действий субъекта выделены два вида правового мониторинга институтов государства: внешний и внутренний (аутомониторинг).

5. Система целей правового мониторинга институтов государства представляет собой совокупность элементов – целей первого и второго уровней. *Цель первого уровня* – это общая цель для всей системы правового мониторинга институтов государства, которая состоит в обеспечении соответствия институтов государства определенному состоянию, находясь в котором институты государства функционируют наиболее эффективно. *Цель второго уровня* представляет собой узконаправленную цель, обусловленную предметом мониторинга, к достижению которой стремится субъект конкретного мониторингового исследования.

Для достижения цели правового мониторинга институтов государства необходимо решить следующие задачи:

- получить объективную и полную информацию о текущем состоянии института государства и его отдельных элементов;
- выявить недостатки и проблемы, которые возникают в процессе функционирования института государства;
- определить, насколько эффективным в настоящий момент является состояние рассматриваемого института;
- разработать предложения по совершенствованию института.

6. Принципы правового мониторинга институтов государства дифференцированы на три группы в зависимости от степени их соответствия объективному составу мониторинга. *Общие принципы* характерны для всей системы правового мониторинга, в том числе мониторинга нормативных актов и правоприменительной практики, правового мониторинга институтов государства. К данной группе относятся принципы объективности, законности, гласности, плановости, научности, информационной всеохватности, оснащенности. *Специальные принципы* являются основой мониторинговой деятельности в отношении отдельной группы институтов государства. *Частные принципы* правового мониторинга институтов государства характерны исключительно для мониторинговой деятельности в отношении конкретного института государства и обусловлены особенностями конкретного объекта мониторинга.

7. *Средства* правового мониторинга институтов государства – это предметы и явления, с помощью которых обеспечивается достижение целей мониторинга. *Методы* правового мониторинга институтов государства представляют собой совокупность приемов, обеспечивающих сбор, обобщение, анализ и оценку информации об объекте мониторинга. К средствам правового мониторинга институтов государства относятся письменные, вещественные и цифровые источники информации, а также вспомогательные технические средства, которые выступают инструментарием, необходимым на всех стадиях мониторинга. Получение информации обеспечивается использованием таких методов, как опрос, наблюдение и анализ документов. Обобщение, анализ и оценка информации осуществляются с помощью математических (статистических) и логических методов.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Высокая степень достоверности результатов диссертационного исследования обусловлена использованием в работе разнообразных и релевантных методов исследования в совокупности с широким перечнем источников научного, нормативного и практического характера, а также научной аргументированностью основных положений и выводов.

Разработанная в настоящем диссертационном исследовании модель правового мониторинга институтов государства была апробирована в рамках проведения правового мониторинга мировой юстиции в Калининградской области.

Отдельные положения и результаты диссертационного исследования отражены в публикациях автора – тринадцати научных статьях, пять из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ для опубликования основных результатов диссертационных исследований.

Отдельные положения и результаты диссертационного исследования были изложены автором на международных и всероссийских научных конференциях: Всероссийской научной конференции «Тенденции развития права в социокультурном пространстве» (г. Москва, Российский университет дружбы народов, 24-25 марта 2017 г.), Международной научно-практической конференции «Современные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (г. Калининград, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, 11 апреля 2017 г.), Международной научно-практической конференции «Новации юридической науки и практики как фактор гармонизации взаимоотношений личности, общества и государства» (г. Новосибирск, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, 5-7 октября 2017 г.), Международной научно-практической конференции «Переосмысление советского юридического наследия. Наш путь к праву» (г. Москва, Высшая школа экономики, 12 октября 2017 г.), Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых «Наука XXI века. Право и цифровое пространство» (г. Калининград, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, 2 февраля 2018 г.), I Международной научной конференции «Право – явление цивилизации и культуры» (г. Москва, Российский университет дружбы народов, 30-31 марта 2018 г.), XVII Международной конференции молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (г. Москва, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, 6-7 апреля 2018 г.), III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов «Современные тенденции развития права в условиях глобализации: сравнительно-правовой аспект» (г. Симферополь, Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского, 19-20 апреля 2018 г.), Международной научно-практической конференции «Вторые Прокопьевские чтения: Конституция и общественный прогресс» (г. Калининград, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, 6-8 декабря 2018 г.), II Международной научной конференции «Право – явление цивилизации и культуры» (г. Москва, Российский университет дружбы народов, 29-30 марта 2019 г.), Международной научно-практической конференции «III Прокопьевские чтения. Принципы и

ценности в праве: доктрина, правотворчество, реализация» (г. Калининград, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, 6 декабря 2019 г.).

Отдельные положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Балтийского федерального университета им. И. Канта и используются при реализации основных профессиональных образовательных программ высшего образования по направлению подготовки 40.03.01 «Юриспруденция» (бакалавриат) в рамках дисциплины «Теория государства и права», а также по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (магистратура) в рамках дисциплин «История и методология юридической науки», «Правовой мониторинг в деятельности органов публичной власти». Материалы, выводы и положения диссертационного исследования используются в практической деятельности Калининградской областной Думы, Агентства по обеспечению деятельности мировых судей Калининградской области, Балтийского федерального университета им. И. Канта, что подтверждается соответствующими актами внедрения.

Структура диссертации состоит из введения, трех глав, объединяющих 10 параграфов, заключения, списка литературы, списка иллюстративного материала, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, оценивается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, описываются теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, обосновываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость научного исследования, определяются методология и методы исследования, указываются основные положения, выносимые на защиту, а также содержатся сведения о степени достоверности и апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основания правового мониторинга институтов государства» состоит из трех параграфов.

Параграф 1.1 «Мониторинг в сфере права и правовой мониторинг институтов государства: разграничение понятий» посвящен исследованию существующих в отечественной и зарубежной юридической науке идей, направленных на определение наиболее универсального понятия, характеризующего мониторинговую деятельность в сфере права, и выявление места правового мониторинга институтов государства в системе правового мониторинга.

С целью выявления родового понятия, обозначающего деятельность по мониторингу в сфере права, автор исследует существующие в юриспруденции термины: мониторинг закона, мониторинг законодательства, мониторинг законопроекта и закона, мо-

мониторинг нормативных актов, мониторинг правового поля, мониторинг правового пространства, мониторинг правоприменения, правовой мониторинг. Диссертант приходит к выводу, что родовым понятием для определения указанной деятельности является *правовой мониторинг*, который представляет собой деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации о состоянии правовой системы в целом или о состоянии ее отдельных компонентов. В сферу правового мониторинга могут быть включены не только нормативные правовые акты и практика их применения, но и иные явления, в том числе институты государства как особые объекты государственно-правовой действительности. Правовой мониторинг институтов государства признается самостоятельным видом правового мониторинга. Автор разделяет позицию ученых, признающих правовой мониторинг юридической деятельностью, и рассматривает в качестве юридической деятельности и правовой мониторинг институтов государства.

В параграфе 1.2 «Теоретико-методологическая модель правового мониторинга институтов государства: структурно-функциональный подход» исследуется вопрос использования структурно-функционального подхода и метода моделирования в познании правового мониторинга институтов государства, дается общая характеристика модели соответствующей деятельности.

Рассмотрены существующие в юриспруденции понятия, признаки и классификации моделей. Предлагаемая модель правового мониторинга институтов государства характеризуется, во-первых, как *теоретико-методологическая*, поскольку представляет в обобщенном виде основные элементы мониторинговой деятельности по изучению информации о состоянии и функционировании институтов государства; во-вторых, как *идеальная*, то есть представляющая собой такое построение, которое не поддается прямому наблюдению, но обладает объективным существованием; в-третьих, как *гносеологическая*, так как рассматриваемая модель служит инструментом объяснения мониторинговой деятельности, а также выступает условием создания социально-преобразующих моделей; и, в-четвертых, как *структурно-функциональная*, то есть отражающая элементы мониторинговой деятельности, связи между ними, их назначение и позволяющая представить правовой мониторинг институтов государства как системно-организованную структурную целостную деятельность, в которой каждый элемент имеет определенное функциональное значение.

Разработанная на основе структурно-функционального подхода *модель правового мониторинга институтов государства* определяется как теоретико-методологическая форма отображения существенных свойств, структуры и функционального назначения деятельности по сбору, обобщению, анализу и оценке информации об организации и функционировании институтов государства.

В параграфе 1.3 «Базовый и инструментальный уровни модели правового мониторинга институтов государства» рассматриваются уровни структурно-функциональной теоретико-методологической модели правового мониторинга институтов государства, определяется их структура.

По своему функциональному назначению элементы правового мониторинга институтов государства объединены автором в два уровня: базовый и инструментальный. *Базовый уровень* описывает внутреннее статичное содержание мониторинговой деятельности и состоит из двух элементов – субъекта и объекта, которые остаются неизменными на протяжении всего процесса мониторинга. Процесс воздействия субъекта на объект представлен в модели в виде ее *инструментального уровня*, который включает такие элементы, как целеполагание, принципы, юридическую технику (средства, методы) правового мониторинга институтов государства. Процесс правового мониторинга институтов государства представлен набором определенных технологий, которые выражаются в конкретных действиях, проводимых в определенной последовательности на отдельных этапах мониторинга.

В рамках исследования уровней структурно-функциональной теоретико-методологической модели правового мониторинга институтов государства автор обращается к вопросу определения таких понятий, как методология и юридическая техника правового мониторинга институтов государства. В результате анализа существующих в теории права дефиниций понятия «методология», предлагается определение методологии правового мониторинга институтов государства как системы представлений о средствах и методах, обеспечивающих целесообразную и эффективную организацию деятельности по сбору, анализу, обобщению и оценке информации об организации и функционировании институтов государства.

Юридическая техника правового мониторинга институтов государства определяется как совокупность средств и методов, обеспечивающих целесообразную и эффективную организацию деятельности по сбору, анализу, обобщению и оценке информации об организации и функционировании соответствующих объектов. Юридическую технику правового мониторинга институтов государства необходимо отличать от юридической технологии, которая представляет собой совокупность действий (операций), совершаемых в определенной последовательности с использованием необходимых средств и методов, обеспечивающих целесообразную и эффективную организацию мониторинговой деятельности.

Вторая глава «Базовый уровень модели правового мониторинга институтов государства» включает три параграфа.

В параграфе 2.1 «Понятие, объект и предмет правового мониторинга институтов государства» дается определение правового мониторинга институтов государства, определяются объект и предмет исследуемой деятельности.

Рассматриваются понятие и основные характеристики института государства как **объекта** правового мониторинга. На основе анализа научной литературы диссертант выделяет четыре свойства институтов государства. Во-первых, отмечается, что институт государства имеет организационно-функциональный характер, то есть является организационной структурой, имеющей свое функциональное назначение. Во-вторых, неотъемлемым свойством института государства выступает обеспечение им реализации функций государства. Третьим свойством института государства выступает относительная самостоятельность, поскольку институт государства является обособленной частью государственной структуры, обладающей определенной «автономией». Кроме того, необходимым свойством института государства является наличие правовой основы, в связи с чем в качестве характеристики института государства выделяется его урегулированность правом. Отмечается, что выделение данного свойства делает обоснованным включение институтов государства в число объектов правового мониторинга как деятельности, которая направлена на работу с информацией о различных явлениях государственно-правовой действительности, в том числе об институтах государства. Диссертант отмечает, что институты государства следует отличать от институтов государственности и государственных органов.

На основе указанных характеристик институты государства определяются как урегулированные правом, самостоятельные организационно-функциональные структуры, обеспечивающие реализацию функций государства. В рамках правового мониторинга институтов государства субъект мониторинга будет иметь дело с особым объектом государственно-правовой действительности, отличным от таких «традиционных» объектов правового мониторинга, как нормативные правовые акты и правоприменительная практика.

Под **предметом** правового мониторинга институтов государства понимаются определенные характеристики, стороны, особенности, проявления и состояния института государства. Автор отмечает, что в силу своего предмета каждое мониторинговое исследование отдельного института государства является в своем роде уникальным. При проведении мониторинга субъект исходит из своего понимания объекта мониторинга и избирает в качестве предмета исследования значимые, на его взгляд, проявления и состояния рассматриваемого им института государства.

Правовой мониторинг институтов государства выступает самостоятельным видом правового мониторинга и представляет собой деятельность по сбору, обобщению,

анализу и оценке информации об организации и функционировании особых объектов – институтов государства.

В параграфе 2.2 «Субъекты и участники правового мониторинга институтов государства» исследуется субъектный состав деятельности по сбору, обобщению, анализу и оценке информации об организации и деятельности институтов государства.

Автор разделяет мнение о необходимости различения субъектов и участников правового мониторинга, что признает актуальным и для правового мониторинга институтов государства. Под *субъектом правового мониторинга институтов государства*, как носителем предметно-практической деятельности и источником активности, направленной на объект, предлагается понимать лицо (орган, организацию), осуществляющее самостоятельно и от своего имени деятельность по сбору, обобщению, анализу и оценке информации об организации и функционировании институтов государства и представляющее конечный результат такого исследования. В отличие от субъекта правового мониторинга институтов государства участником данной деятельности выступает единичное лицо. *Участник правового мониторинга институтов государства* определяется автором как лицо, реализующее правомочия субъекта мониторинга.

Предложена *классификация субъектов правового мониторинга институтов государства*, в зависимости от количества участников и от наличия у субъекта государственно-властных полномочий. По количеству участников предлагается различать индивидуальных и коллективных субъектов правового мониторинга институтов государства. Индивидуальный субъект мониторинга одновременно выступает единственным его участником. К числу коллективных субъектов относятся государственные органы, научные и образовательные организации и учреждения, общественные организации и другие институты гражданского общества. В зависимости от наличия государственно-властных полномочий субъекты правового мониторинга институтов государства подразделяются на две группы: государственные и негосударственные.

В параграфе 2.3 «Виды правового мониторинга институтов государства» предложена классификация исследуемой деятельности.

На основе анализа практики проведения правового мониторинга институтов государства несколькими субъектами, обладающими различным статусом, сделан вывод о необходимости учета степени координации между государственными и негосударственными субъектами. Соотношение таких параметров, как статус субъектов и степень их участия в мониторинговом исследовании, показано при помощи метода моделирования путем построения параметрической модели, позволяющей установить количественную связь между параметрами системы. В зависимости от уровня участия в процессе мониторинга государственных и негосударственных субъектов, правовой мониторинг институтов государства может быть *государственным, негосударственным и совместным с*

равной или различной степенью участия государственных и негосударственных субъектов. Степень вовлеченности государственных и негосударственных субъектов в совместное мониторинговое исследование определяется интенсивностью осуществления действий, направленных на достижение цели мониторинга, в связи с чем предложено три варианта совместного правового мониторинга институтов государства:

а) государственные и негосударственные субъекты осуществляют мониторинговую деятельность на равных началах, в равной степени исполняют обязанности и несут равные расходы, связанные с проведением мониторинга;

б) большая часть мониторингового исследования осуществляется государственными субъектами, большая часть затрат, связанных с проведением мониторинга, лежит на государственных субъектах; негосударственные субъекты принимают участие в мониторинге на определенных стадиях;

в) мониторинг в большей степени проводится силами негосударственных субъектов, государственные субъекты играют вспомогательную роль, оказывают поддержку в проведении мониторинга.

По критерию направленности действий субъекта выделены два вида правового мониторинга институтов государства: *внутренний и внешний*. Внутренний правовой мониторинг институтов государства предлагается обозначать термином «*аутомониторинг*», который предполагает проведение мониторинговых исследований субъектом в отношении самого себя. Внешним правовой мониторинг институтов государства является в случае, когда деятельность субъекта направлена на иные объекты.

Глава 3 «Инструментальный уровень модели правового мониторинга институтов государства» состоит из четырех параграфов.

Параграф 3.1 «Целеполагание в правовом мониторинге институтов государства» посвящен исследованию целей и задач рассматриваемой деятельности.

Выделяются два подхода в определении целей правового мониторинга: деятельностный и результативный. Деятельностный подход (Ю.А. Тихомиров, И.В. Жужгов) заключается в том, что цель правового мониторинга видится в осуществлении конкретных действий, связанных с мониторингом. Результативный подход (А.Н. Алексеев, Н.Н. Черногор, С.А. Варкова, А.В. Тлупова, М.Е. Глазкова, А.Ю. Саломатин и др.) состоит в том, что цель мониторинга – обеспечение и повышение уровня эффективности его объекта, а также его совершенствование. Признается возможность использования как деятельностного, так и результативного подходов в целеполагании правового мониторинга институтов государства.

Рассматриваются классификации целей правового мониторинга институтов государства. Предлагается выделять в системе целей правового мониторинга институтов государства цели первого и второго уровня. *Цель первого уровня* – это общая цель для

всей системы правового мониторинга институтов государства, которая состоит в обеспечении соответствия институтов государства определенному состоянию, находясь в котором институты государства функционируют наиболее эффективно. *Цель второго уровня* представляет собой узконаправленную цель, обусловленную предметом мониторинга, к достижению которой стремится субъект конкретного мониторингового исследования.

Для достижения цели правового мониторинга институтов государства первого уровня необходимо решить следующие задачи:

- получить объективную и полную информацию о текущем состоянии института государства и его отдельных элементов;
- выявить недостатки и проблемы, которые возникают в процессе функционирования института государства;
- определить, насколько эффективным в настоящий момент является состояние рассматриваемого института государства;
- разработать предложения по совершенствованию института государства.

В аспекте целеполагания правового мониторинга институтов государства эффективность данной деятельности определена как результирующая характеристика деятельности по сбору, обобщению, анализу и оценке информации об организации и функционировании институтов государства, показывающая степень достижения целей и решения задач мониторинга. Применительно к цели правового мониторинга институтов государства первого уровня определены такие критерии эффективности данной деятельности, как сбор полной и объективной информации; выявление особенностей функционирования и развития института государства; определение степени эффективности функционирования объекта; выявление конкретных недостатков в организации и процессе функционирования института государства; выявление потребностей в правовом регулировании общественных отношений, связанных с объектом мониторинга; разработка предложений по совершенствованию и правовому регулированию вопросов организации и функционирования объекта.

Параграф 3.2 «Принципы правового мониторинга институтов государства» посвящен рассмотрению базовых положений, выступающих основой мониторинговой деятельности в отношении институтов государства.

Выделяются три подхода к пониманию принципов мониторинга: нормативный, доктринальный и прикладной. Нормативное понимание принципов правового мониторинга закреплено в нормативных правовых актах, где в качестве принципов правового мониторинга указаны непрерывность, гласность, целенаправленность, всесторонность, плановость. Доктринальный подход к определению принципов правового мониторинга вытекает из содержания источников научной литературы, которые объединяет наличие

следующих ключевых принципов: законность, объективность, научность, гласность, плановость, информационная всеохватность и оснащенность. Прикладное понимание принципов правового мониторинга формируется в рамках конкретных мониторинговых исследований и практических рекомендаций по их проведению.

В связи с тем, что правовой мониторинг институтов государства является видом правового мониторинга, принципы правового мониторинга институтов государства рассмотрены с учетом степени их соответствия объектному составу мониторинга. Выделено три группы принципов правового мониторинга институтов государства: общие, специальные и частные.

Общие принципы правового мониторинга институтов государства – это исходные положения, характерные для всей системы правового мониторинга, которые могут быть положены в основу различных видов правового мониторинга. Таковыми являются принципы объективности, законности, гласности, плановости, научности, информационной всеохватности, оснащенности. *Специальные принципы правового мониторинга институтов государства* выступают основой мониторинговой деятельности в отношении отдельной группы институтов государства. *Частные принципы правового мониторинга институтов государства* представлены базовыми началами, характерными исключительно для мониторинговой деятельности в отношении конкретного института; они вытекают из признаков объекта мониторингового исследования.

Параграф 3.3 «Средства и методы правового мониторинга институтов государства» посвящен исследованию средств и методов, при помощи которых обеспечивается достижение целей и решение правового мониторинга институтов государства.

Под *средствами правового мониторинга институтов государства* предлагается понимать предметы и явления, с помощью которых обеспечивается достижение целей деятельности по сбору, обобщению, анализу и оценке информации об организации и функционировании институтов государства. *Методы правового мониторинга институтов государства* представляют собой совокупность приемов, обеспечивающих сбор, обобщение, анализ и оценку информации об объекте мониторинга.

К средствам правового мониторинга институтов государства относятся письменные, вещественные и цифровые источники информации, а также вспомогательные технические средства.

К числу письменных источников мониторинговой информации институтов государства отнесены нормативные правовые акты; документы, образующиеся в деятельности государственных органов; статистические документы; средства массовой информации; материалы научных исследований; материалы социологических исследований. Вещественные источники информации – это объекты материального мира, используемые в процессе функционирования института государства. Цифровые источники информации

представляют собой совокупность информационных ресурсов, содержащих сведения об организации и деятельности институтов государства.

Вспомогательные технические средства способствуют наиболее эффективной работе с источниками информации, а также обобщению, анализу и оценке полученной информации. Вспомогательные технические средства выступают инструментарием, необходимым на всех стадиях мониторинга, и лишь для стадии сбора информации характерны специфические средства – источники информации об организации и функционировании институтов государства

Получение информации обеспечивается использованием таких методов, как опрос, наблюдение и анализ документов. Опрос как метод сбора мониторинговой информации может быть проведен в форме анкетирования, интервью, опроса экспертов и опроса общественного мнения. Обобщение, анализ и оценка информации осуществляются с помощью математических (статистических) и логических методов.

На основе анализа практики мониторинга институтов государства установлено, что мониторинговые исследования институтов государства основаны на сочетании разнообразных коррелирующих друг с другом методов и средств. Для проведения опроса необходимы письменные и цифровые источники информации, для наблюдения – вещественные, для анализа документов – письменные источники информации. Все имеющиеся исследования объединяет применение логических методов, которые позволяют выразить основные результаты сбора информации в более общих положениях, сгруппировать собранную информацию по тематическим блокам, рассмотреть отдельные стороны, свойства исследуемого объекта и выразить мнение о ценности, уровне, значении исследуемого вопроса. Отмечено, что процесс негосударственного правового мониторинга институтов государства может быть существенно осложнен такими проблемами, как ограниченный доступ к информации об организации и функционировании институтов государства, недостаточность объема данных, предоставляемых через систему государственной статистики и содержащихся в открытых Интернет-ресурсах.

В параграфе 3.4 «Стадии правового мониторинга институтов государства» рассмотрен процесс осуществления мониторинга.

Процесс правового мониторинга институтов государства состоит из трех последовательных стадий: подготовительной, основной и заключительной. Подготовительная стадия представляет собой совокупность операций, предшествующих сбору, обобщению, анализу и оценке информации, а именно действий по определению объекта и предмета, цели и задач мониторинга. Основная стадия предполагает проведение действий по сбору и обобщению информации. На заключительной стадии основными мероприятиями являются анализ и оценка информации, полученной и систематизированной на основной стадии.

Процесс правового мониторинга институтов государства должен быть обеспечен такими документами, как программа и план мониторинга, которые составляются на подготовительной стадии. Программа правового мониторинга институтов государства – это документ, в котором изложена информация о следующих элементах мониторингового исследования: объект и предмет; субъекты и участники; цель и задачи; принципы; основные этапы мониторинга. План проведения правового мониторинга институтов государства отражает поэтапный алгоритм реализации мониторинговых мероприятий с указанием их наименования, сроков проведения, участников мониторинга, ответственных за реализацию мероприятия, а также технику осуществления действий.

В **заключении** подведены итоги работы и сделаны выводы. В результате диссертационного исследования были решены поставленные задачи и достигнута цель: дополнены и конкретизированы теоретико-методологические основы правового мониторинга и разработана структурно-функциональная модель правового мониторинга институтов государства.

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы
следующие работы:**

– статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства науки и высшего образования Российской Федерации:

1. *Фадеева Е.С.* Теоретические аспекты правового мониторинга государственных институтов // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 9. С. 12-16. (0,43 п.л.)

2. *Фадеева Е.С.* Принципы правового мониторинга институтов государства // Мониторинг правоприменения. 2019. № 4. С. 23-28. (0,94 п.л.)

3. *Фадеева Е.С.* Мировая юстиция как объект правового мониторинга // Современное право. 2018. № 6. С. 19-24. (0,57 п.л.)

4. *Фадеева Е.С.* Целеполагание в правовом мониторинге мировой юстиции // Мировой судья. 2018. № 6. С. 7-11. (0,5 п.л.)

5. *Фадеева Е.С.* Субъекты правового мониторинга мировой юстиции // Вестник БФУ им. И. Канта. Серия: Общественные и гуманитарные науки. 2018. № 2. С. 14-20. (0,44 п.л.)

– статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

6. *Фадеева Е.С.* Правовой мониторинг мировой юстиции: понятие и значение // Вестник БФУ им. И. Канта. Серия: Общественные и гуманитарные науки. 2016. № 4. С. 5-9. (0,34 п.л.)

7. *Фадеева Е.С.* Классификация правового мониторинга мировой юстиции по субъектному критерию // Новации юридической науки и практики как фактор гармонизации взаимоотношений личности, общества и государства : Материалы международной научно-практической конференции НГУ. – Новосибирск, 2017. С. 106-108. (0,25 п.л.)

8. *Фадеева Е.С.* Правовой мониторинг мировой юстиции в системе представлений о мониторинге в сфере права // Современные проблемы юридической науки и правоприменительной практики: сборник материалов научной конференции аспирантов, студентов, посвященной 50-летию юридического института БФУ им. И. Канта / под общ. ред. О.А. Заячковского. – Калининград. 2017. С. 16-20. (0,27 п.л.)

9. *Фадеева Е.С.* Правовой мониторинг мировой юстиции как инструмент исследования мировой юстиции в социокультурном пространстве // Тенденции развития права в социокультурном пространстве. Жидковские чтения : материалы Всероссийской научной конференции / отв. ред. М.В. Немытина. – М., 2018. С. 297-304. (0,37 п.л.)

10. *Фадеева Е.С.* Принципы правового мониторинга мировой юстиции: отечественный и зарубежный подходы // Современные тенденции развития права в условиях глобализации: сравнительно-правовой аспект. Сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов. – Симферополь, 2018. С. 44-50. (0,25 п.л.)

11. *Фадеева Е.С.* Теоретико-методологическая модель правового мониторинга мировой юстиции // Традиции и новации в системе современного российского права: сборник тезисов XVII Международной научно-практической конференции молодых ученых. – М., 2018. С. 37-39. (0,1 п.л.)

12. *Фадеева Е.С.* Теоретические аспекты определения целей правового мониторинга мировой юстиции // Проблемы системы и систематизации законодательства: сборник статей / под ред. В.Б. Исакова, Е.Н. Салыгина. – М., 2018. С. 234-240. (0,34 п.л.)

13. *Фадеева Е.С.* Место объективной истины в профессиональной культуре мировых судей: опыт мониторинга в Калининградской области // Право – явление цивилизации и культуры. Выпуск II / отв. ред. М.В. Немытина. – М., 2020. С. 52-56. (0,23 п.л.)