

# ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Белякова А. В.<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** правотворчество, правовой анализ законов, правовая экспертиза, правоприменение, мониторинг законодательства, проблемы реализации законов, законотворческая деятельность, методика мониторинга, анализ законопроектов.

## Аннотация.

В статье анализируется развитие и значение правового мониторинга на современном этапе трансформации правовой системы и правовой парадигмы России. Проводится сравнительно-правовой анализ с рядом зарубежных государств об особенностях правового регулирования мониторинга законодательства. Автор обосновывает свою позицию об необходимости совершенствования нормативного регулирования правового мониторинга, с учетом накопленного опыта последних лет, а также о необходимости совершенствования и унификации методологии правового мониторинга.

**Цели исследования.** Выявление научно-практической значимости совершенствования нормативно-правовой базы мониторинга законодательства, правоприменения и законотворческой деятельности. Аргументация совершенствования методологии правового мониторинга.

**Методы исследования.** Для достижения указанных целей использовались общенаучные методы: анализ, синтез, обобщения и диалектический метод, а также такие методы как формально-логический, юридико-технический и сравнительного правоведения.

**Результаты.** Современная правовая парадигма Российской Федерации не только претерпевает изменения в правоприменительной деятельности, но и в самой структуре происходит трансформация (стремительно формируются не только новые правовые институты, но и отрасли права). При этом особое значение имеет не только эффективность реализации законов, но и состояние действующего федерального и регионального законодательства, а также правотворческая деятельность. Для устранения правовой неопределенности в праве и законе необходимо усовершенствовать имеющийся институт правового мониторинга путем унификации терминологии данного института, совершенствования методологии его проведения и подготовки базового закона, регулирующего особенности правотворческой деятельности. Аргументируется позиция о необходимости развития информационно-коммуникационных технологий при осуществлении правового мониторинга.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-1-46-55

## Введение

Правовой мониторинг является предметом научных обсуждений и дискуссий в правовой науке уже достаточно долго. В частности, доктринальные исследования и научно-практические изыскания в данной области ведутся в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП) с 2006 года и по настоящее время. Большое внимание уделялось общетеоретическим вопросам также в работах Ю.А. Тихомирова [20, 21].

Профессором Ю.А. Тихомировым были инициированы исследования по данной тематике в ИЗиСПе еще в начале 2000-х годов, а в 2006 году был создан отдел мониторинга законодательства, который в течение последних лет действует как лаборатория правового мониторинга и социологии права ИЗиСП.

Нельзя не отметить и большой вклад в развитие теории правового мониторинга и мониторинга Конституции Российской Федерации в работах Н.Н. Черногора [22, 23, 24], которые проводятся и в настоящее время в ИЗиСПе.

Исследуются вопросы и отдельно взятых правовых институтов, например, техники правового мониторинга при изучении состояния антикоррупционного законодательства [9, 13, 8] или природоресурсного законодательства [5, 6, 4].

Современные исследования по правовому мониторингу посвящены приведению национального законодательства в соответствии с Конституцией Российской Федерации [15].

Данное исследование обусловлено 20-летием Указа Президента Российской Федерации от 20.05.2011

<sup>1</sup> Белякова Анна Владимировна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник лаборатории правового мониторинга и социологии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: belyakova.av@gmail.com

№ 657 (в ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», которым были определены основные направления данной деятельности, а также Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (далее — Методика мониторинга). Этими нормативными правовыми актами были регламентированы виды и методики осуществления мониторинга правоприменения на законодательном уровне.

На протяжении двух последних десятилетий происходит формирование и определение сущности и содержания правового мониторинга не только как одного из направлений научных исследований правоведов, но и попытки сформироваться в одну из самостоятельных форм правовой деятельности. Это подтверждается, в частности, осуществлением государственной деятельности как на федеральном, так и на региональном уровне. Ежегодный мониторинг правоприменения в Российской Федерации проводится Правительством Российской Федерации.

При Министерстве юстиции Российской Федерации (далее — Минюст России) был создан и осуществляет в настоящее время деятельность по анализу и ведению банка данных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Научный центр правовой информации при Минюсте России, где проводятся как общетеоретические исследования, так и практические исследования значимости правового мониторинга [19]. Московской областной Думой также осуществляется мониторинг правоприменения и мониторинг законодательства по отдельным категориям социально-значимых вопросов, который проводится и в ряде других субъектов Российской Федерации.

Поэтому можно согласиться с мнением ученых-исследователей, которые отмечают, что правовой мониторинг является одним из «специфических видов юридической деятельности» [17].

При этом необходимо определить место правового мониторинга как в доктрине, так и в практической деятельности и установить значение мониторинговых исследований законодательства, правотворческой и правоприменительной деятельности.

### Содержание категории «правовой мониторинг»

В указанных ранее нормативных правовых актах отсутствует понятие правового мониторинга, имеется только «мониторинг правоприменения», более узкий термин, который является одним из этапов правового мониторинга. При этом и в правовой доктрине нет однозначного ответа о содержании и сущности мониторинга. Например, Т.А. Желдыбина в своих исследованиях рассматривает правовой мониторинг как правовой институт, направленный на изучение эффективности действующего законодательства [7]. М.В. Алексеева отмечает, что «правовой мониторинг — это деятельность по мониторингу законодательства и правоприменительной практики» [1]. М.В. Залоило обращает внимание, что «правовой мониторинг целесообразно осуществлять не только на стадии правоприменения» [10], т. е.

придерживается точки зрения, что существует только «мониторинг правоприменения».

При этом до настоящего времени в Российской Федерации отсутствует не только законодательно закрепленное определение правового мониторинга, но и какой-либо базовый нормативно-правовой акт федерального уровня<sup>2</sup>, несмотря на то, что в ряде зарубежных государств такие примеры имеются и ведется активная работа в данной области, и правовой мониторинг предшествует правотворческой деятельности.

Так, в Республике Казахстан осуществляется правовой мониторинг законов на основании Закона Республики Казахстан от 6.04.2016 № 480-V (с изм. и доп. по состоянию на 12.07.2021) «О правовых актах»<sup>3</sup>. Главой 6 данного закона определяется порядок проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а главой 10 — мониторинга: в ст. 50 регламентируется, что «правовой мониторинг проводится с целью выявления в принятых нормативных правовых актах противоречий законодательству Республики Казахстан, дублирований, пробелов, неэффективно реализуемых, устаревших и коррупциогенных норм права и выработки предложений по их совершенствованию путем прогнозирования, анализа, оценки эффективности реализации принятых нормативных правовых актов».

Аналогичный законодательный акт действует в Республике Беларусь — Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах»<sup>4</sup>, в котором подробно рассматривается процедура принятия и внесения изменений в законодательные акты государства. В ряде других иностранных государств также были приняты подобные законы, имеющие сходную структуру<sup>5</sup>. Представляется также интересным опыт Республики Беларусь в области «цифровизации нормотворчества». В Республике Беларусь в настоящее время происходит активное становление и развитие нормотворческого процесса путем разработки и внедрения информационных технологий как на этапе подготовки нормативных правовых актов, так и на этапе правоприменения [25].

Как уже было отмечено, в России отсутствует базовый нормативный правовой акт федерального уровня, определяющий не только содержание и значение правового мониторинга, но и порядок и специфику принятия законодательных актов и регулирующий особенности правотворческой деятельности. Учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации под руководством академика Т.Я. Хабриевой и профессора Ю.А. Тихомирова был разработан и в течение последних нескольких лет усовершенствован с учетом современной действительности инициативный проект Федерального

<sup>2</sup> В ряде субъектов РФ действует законы, регулирующие деятельность по правовому мониторингу правовых актов, в частности, в г. Москве, Ленинградской и Калужской области.

<sup>3</sup> URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=37312788#pos=3;-106](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=3;-106)

<sup>4</sup> URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130>

<sup>5</sup> Закон Республики Узбекистан от 18.12.2020 «О нормативно-правовых актах». URL: <http://lex.uz/ru/docs/5378968>; Закон Киргизской Республики от 20.07.2009 № 241 «О нормативных правовых актах Киргизской Республики». URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>

закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [16].

Данное научно-практическое издание предлагает урегулировать вопросы, касающиеся разработки, принятия, применения, изменения, приостановления, отмены, признания утратившими силу нормативных правовых актов в Российской Федерации. Авторы предлагают путем принятия данного акта «устранить фрагментарность и недостатки существующего правового регулирования, а также обеспечить целостность правовой системы Российской Федерации» [16] и определить место и значение и содержание правового мониторинга в правотворческой деятельности: см. главу 12 «Правовой мониторинг».

Актуальность данного вопроса возросла, потому что невозможно повысить уровень нормативных правовых актов без систематического анализа и оценки как законопроектов, так и непосредственно нормативных актов. Отдельной оценки требует и правоприменительная практика судов, с целью установления проблем и пробелов в правовом регулировании.

Одним из способов совершенствования национального законодательства является также анализ законодательства иностранных государств, что в совокупности является правовым мониторингом, который с общей точки зрения может быть направлен на усовершенствование современной правовой системы России.

Стоит также обратить внимание на тот факт, что в ряде отдельных субъектов Российской Федерации (в 50 регионах из 85) были приняты и действуют законы о нормативных правовых актах; таким образом, представляется целесообразным принятие подобного закона на федеральном уровне.

Эффективность правового регулирования и правоприменения зависит от состояния и качества законодательства, а также правовой культуры и общего уровня правосознания граждан того или иного государства.

Одной из основных проблем современного законодательства и правотворческого процесса является огромный массив нормативно-правовой базы, когда при внесении отдельных конкретизирующих («точечных») изменений в общую часть кодифицированного акта не учитываются положения общей части, что в итоге приводит не только к несогласованности норм права одного законодательного акта, но и снижает общую эффективность реализации правового института. Данный пример является не абстрактным, а имеет фактическое выражение в отраслевом законодательстве Российской Федерации и, к сожалению, не единичен. Поэтому значение правового мониторинга на современном этапе развития и совершенствования правовой системы нельзя недооценивать. Проблема его реализации заключается не только в объемной правовой базе, но и огромном массиве судебной практики. Для усовершенствования всей системы необходимо провести огромное количество исследований с привлечением узкоспециализированных специалистов в отдельных отраслях права с последующей разработкой концептуальных изменений отдельных законодательных актов или новых источников права.

Проведение правового мониторинга на современном этапе затруднено по ряду причин, в частности,

отсутствует единая методология; большой массив законодательства и материалов судебной практики не позволяет провести полный анализ нормативно-правовой базы, отсутствуют также надлежащего качества информационно-телекоммуникационные технологии в данной области, которые могли бы облегчить не только поиск, но и систематизацию и синхронизацию по отдельным правовым институтам.

Вопросам оценки нормативных правовых актов уделялось внимание и советскими учеными-правоведами; например, в середине 20 века В.И. Никитинский, В.В. Глазырин совместно с другими учеными разработали методику оценки норм трудового законодательства на основе анализа правоприменительной практики заключения и расторжения трудового договора [27].

Автор данного исследования также придерживается точки зрения, что правовой мониторинг включает в себя мониторинг не только правоприменения, но и судебной практики, а также законотворчества, так как вышеуказанные элементы отражают полный цикл правовой нормы, от стадии формирования до стадии реализации.

Следует отметить, что основу правового мониторинга составляет сбор, обобщение, анализ и оценка информации для подготовки выводов о состоянии законодательства Российской Федерации. На нормативном уровне предлагается проведение анализа законодательства и правоприменительной деятельности.

При этом нельзя не заметить сложившуюся тенденцию к трансформации правового мониторинга; в настоящее время может выделить несколько этапов правового мониторинга:

1. Мониторинг законотворческого процесса, а именно анализ и изучение вносимых и рассматриваемых законопроектов в Государственной Думе Федерального Собрания. Данный вид правового мониторинга заключается в выявлении как общих, так и частных тенденций изменений отраслевого законодательства, трансформации отдельных правовых институтов и общего совершенствования правовых норм путем как внесения изменений в отдельные законодательные акты, так и принятия отдельных нормативных правовых актов.

При детальном анализе можно установить не только общее количество вносимых, рассматриваемых и принятых актов, но и общую закономерность изменения той или иной отрасли права. В частности, в последние годы большое значение уделяется и активно происходит совершенствование только отдельных отраслей. Например, в законодательство в области социальных отношений в 2019 году был внесен 91 законопроект; также — в Кодекс об административных правонарушениях (в 2019 году было внесено 229 законопроектов)<sup>6</sup>.

2. Мониторинг законодательства, который выражается непосредственно в исследовании эффективности, а также тенденций и закономерностей действия нормативных правовых актов.

Более детальный мониторинг отдельных отраслей законодательства позволяет выявить некорректные или неэффективные правовые нормы с целью совершенствования законодательства и обеспечения продуктив-

<sup>6</sup> URL: <http://www.sozd.duma.gov.ru>

ного регулирования общественных отношений. Это также необходимо для установления качества нормативно-правовой базы конкретных правовых институтов и их актуальностью для регулирования социально-экономических отношений.

Таким образом, условно мониторинг законодательства можно разделить на общий и отраслевой. При этом методика по их проведению должна быть унифицирована с целью установления общего алгоритма изменений законодательства и тенденций его развития.

В доктрине права особое значение придается текущему и оперативному мониторингу [25], что в настоящее время является не очень целесообразным, так как законотворческий процесс, а также изменения в законодательстве существенным образом «не успевают» за происходящими в обществе процессами.

Так, профессор Ю.А. Тихомиров неоднократно отмечал в своих работах, выступлениях и докладах, что необходимо «преодолеть подход к праву в целом и законодательству (как его ядру) в качестве сугубо «оформительского» фактора, который определяет непрерывное внесение изменений и поправок в законы и иные правовые акты» [20].

Это свидетельствует в первую очередь о том, что динамика развития общественных отношений изменилась, ускорились не только информационные и технологические процессы, но и социально-экономические отношения, а правовая система, в свою очередь, остается малоподвижной и негибкой.

В большинстве случаев мониторинг законодательства проводится только отдельными специалистами и (или) учеными по отдельным отраслям законодательства «вручную», где алгоритм исследований и методика его проведения различаются, что приводит к разнородным выводам и при практической реализации является крайне неэффективным. Так как вносимые предложения в большинстве случаев имеют «точечные» рекомендации, это приводит впоследствии и к точечным изменениям законодательства без учета всей совокупности правовых норм, регулирующих те или иные общественные отношения. Например, автором в своих более ранних работах были исследованы проблемы реализации защиты права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок, в том числе и с учетом правового мониторинга [3, 2].

3. Особого внимания заслуживает мониторинг правоприменения. Термин «мониторинг правоприменения» часто встречается в научных публикациях и исследованиях как в доктрине права, так и в отраслевых научных изысканиях. Это связано, в частности, с его прикладным характером и непосредственной возможностью на реальных примерах выявить проблемы в реализации и применении тех или иных правовых норм.

Данная форма правового мониторинга наиболее ярко отражает действительность современного правового регулирования. В частности, анализ материалов судебной практики позволяет выявить особенности реализации как отдельных правовых норм, так и эффективность отдельных правовых институтов.

В своих исследованиях особое значение данному виду мониторинга уделяет профессор В.Д. Зорькин: «мониторинг правоприменения необходимо вести в систем-

ном единстве с мониторингом правотворчества, мониторингом создания и уточнения новых правовых норм» [11].

По мнению автора, мониторинг правоприменения является наиболее значимым для совершенствования законодательства и развития правовых механизмов по защите прав, свобод и законных интересов заинтересованных лиц, так как при проведении этого вида мониторинга можно выявить наиболее сложные моменты в правовом регулировании. Столкновение норм, пробелы в праве, неполнота или полное отсутствие какого-либо регулирования в тех или иных отраслях или правовых механизмах выявляются с наиболее полной широтой в правоприменительной деятельности, а именно при анализе и систематизации материалов судебной практики национальных судов.

При этом наиболее важное значение при осуществлении мониторинга правоприменения имеют решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов первой и второй инстанции, а также проверочных и надзорных инстанций.

Таким образом, на основании всего вышеизложенного можно сделать вывод, что для повышения эффективности проводимого правового мониторинга на всех этапах формирования правовой нормы необходимо применять единую унифицированную методику или методологию правового мониторинга. Это позволит повысить эффективность предоставляемых выводов проводимого мониторинга.

При этом особо важным итогом проведения правового мониторинга является выработка предложений по конкретизации норм, законов, подготовка концептуальных изменений в той или иной отрасли права или правовом институте.

Повышению эффективности проводимого правового мониторинга может способствовать развитие и внедрение информационно-коммуникационных технологий, в частности, создание специализированных информационных систем, позволяющих анализировать отдельные отрасли права и правовые институты по ключевым словам.

Так, авторы инициативного проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [16] отмечают, что необходимо проводить правовой мониторинг для систематической оценки и корректировки процедур подготовки и принятия (издания) нормативных правовых актов и результативности их реализации, который способствует устойчивости циклов действия нормативных правовых актов.

Исходя из огромного массива законодательной базы и материалов судебной практики, проведение систематического правового мониторинга в Российской Федерации затруднено, поэтому в условиях цифровизации и развития информационно-телекоммуникационных технологий создание специализированного программного обеспечения по обработке данных в области законодательства и судебной практике позволит оптимизировать, синхронизировать и повысить эффективность проводимого правового мониторинга.

Например, на интернет-портале «Судебные и нормативные акты РФ»<sup>7</sup> осуществляется поиск судеб-

<sup>7</sup> URL: <http://www.sudact.ru>

ных решений по ключевым словам или статьям закона для проведения анализа отдельных категорий дел, что в итоге позволяет предоставить информационно-аналитический материал реализации отдельного правового института. При этом существует ряд проблем в области систематизации данного поиска, многие другие аспекты также требуют доработки в области информационных технологий, в том числе и на указанной информационной платформе.

Поэтому целесообразно развивать и использовать единую методику проведения правового мониторинга на всех этапах реализации нормы права, а также применять данную методику при разработке и формировании технических заданий для создания программного обеспечения в данной области; однако развитие данного направления осложнено без принятия соответствующего федерального закона.

При этом нельзя недооценивать значение проведения исследований в данной области, так как даже мониторинг отдельных правовых институтов позволяет выявить противоречия в законодательстве и выработать предложения по их устранению, например, путем конкретизации отдельных правовых норм или концептуального совершенствования того или иного института.

Таким образом, на основании всего вышеизложенного можно сделать вывод о том, что основное содержание правового мониторинга заключается в анализе действующего законодательства, законопроектов и материалов судебной практики, выявления закономерных тенденций в его совершенствовании, а также выработке предложения на основании проведенных исследований и прогнозов.

### Методология правового мониторинга

Для повышения оптимизации проводимого правового мониторинга целесообразно определить наиболее эффективный способ научного познания.

Так, особое значение имеет методология правового мониторинга в общем и методы научного познания в частности, так как правильно выбранный метод познания позволяет оптимизировать и ускорить процесс проведения мониторинга.

Методология представляет собой совокупность методов научного познания [12]. Метод — это совокупность основных способов получения новых знаний и методов в решениях поставленных задач. Метод выражается в исследовании феноменов, систематизации, корректировки новых и полученных ранее знаний. Умозаключения и выводы делаются с помощью правил и принципов рассуждения на основе эмпирических (наблюдаемых и измеряемых) данных об объекте. Базой получения данных являются наблюдения, эксперименты и другие способы сбора информации. Для объяснения наблюдаемых фактов выдвигаются гипотезы и строятся теории, на основании которых формулируются выводы и предположения. Полученные прогнозы проверяются экспериментом или сбором новых фактов [14].

Следует также отметить, что метод целесообразно рассматривать как систему закономерных правил и принципов познания, при этом раскрывающий общие и особенные черты, свойства, структуру и элементный состав объекта познания.

Выбор метода познания напрямую зависит и от категории объекта познания, например, для одиночных фактов, таких как определение сфер или группы явлений, применяются конкретно-социологические методы: наблюдение, анкетирование, интервьюирование, анализ письменных источников (документов), что наиболее часто применяется в сфере правотворчества, правового регулирования и правоохраны.

Особое значение имеет типология как один из способов научного познания, которая используется для изучения признаков, связей, функций, отношений, уровней организации объектов как сосуществующих, так и разделенных во времени и пространстве.

Научные исследования, проводимые на основе типологических процедур, являются универсальными, так как базируются на определении сходства и различий, выявлении оптимальных способов их идентификации, а также позволяют выявить основные элементы системы и ее закономерности.

Типологизация законотворческого процесса позволит не только повысить эффективность законодательства Российской Федерации, но и систематизировать законотворческий процесс.

Методология мониторинга законотворчества представляет собой научно организованный процесс, с помощью которого осуществляется изучение и познание правотворческой деятельности, проводимой в Российской Федерации.

Эффективность проводимого мониторинга зависит от выбора методик и методов его достижения, так как конечный результат зависит от постановки заданных критериев, задач и способов достижения.

Особое значение при проведении мониторинга, вне зависимости от его вида, является правильное формирование методов и техники сбора и обработки информации.

В частности, можно выделить основные методы оценки информации:

- 1) установление единичных фактов (наблюдение, изучение документов, опросы);
- 2) сбор первичной информации (монографическое, сплошное, выборочное обследование, экспериментальное наблюдение).

К методам обработки информации относятся: описание, классификация, экспериментальный, статистический, системный, генетический или исторический виды анализа, типологизация, социальное моделирование. Техника сбора информации включает в себя: приемы качественной проверки первичной информации на ее адекватность, обоснованность и устойчивость, измерение количественных характеристик первичных фактов («шкалирование»), а также статистический аппарат выборки единиц наблюдения и приемы качественного и количественного выравнивания характеристик [27].

При этом, несмотря на логичность унификации терминологии и обобщения в обозначении правового мониторинга, это представляется целесообразным по ряду причин.

В частности, по назначению и субъектному составу можно выявить правовые коллизии, пробелы, противоречия в одном правовом акте, а также выявить недостаточность в правовом регулировании или, наобо-

рот, избыточность правовых норм, отсутствие единообразия в правовых позициях как в системе судов общей юрисдикции, так и в системе арбитражных судов. При этом цель правового мониторинга заключается именно в устранении неэффективности в правовой системе Российской Федерации.

Для повышения оценки эффективности правовых актов, как вносимых, так и принимаемых, необходимо проводить анализ законотворческого процесса в процессе правового мониторинга, так как проводимая законотворческая политика, направленная на приведение в соответствие федерального и регионального законодательства с положениями Конституции Российской Федерации и федеральным законодательством, должна быть согласованной, отличаться единообразием и унифицированным подходом с целью исключения создания дополнительной правовой неопределенности в правовом регулировании и правовых коллизий. Цель мониторинга законотворчества заключается в формировании единообразного подхода к правотворческой политике и выявлении единых алгоритмов.

Методология проведения правового мониторинга при формировании, развитии и реализации правовой нормы должна быть единой и согласованной, потому что различные методы оценки приведут к несогласованным результатам.

Основу методологии правового мониторинга составляет непосредственный анализ законотворческой деятельности субъектов права законодательных инициатив, который, в свою очередь, может подразделяться на анализ по субъектному составу (субъекты права законодательной инициативы), проводимый анализ вносимых инициатив по отраслям законодательства; целевое назначение — внесение изменений в действующие правовые акты или принятие новых законов, формирование новых отраслей права и правовых институтов.

При этом можно выделить несколько основных этапов:

1. Формирование статических данных внесенных законопроектов (общий анализ).
2. Анализ динамики изменений по отдельным отраслям законодательства (специальный анализ).
3. Анализ проектов правовых актов применительно к отдельным правовым институтам, формирование прогнозов по реализации законопроектов и устранению уже имеющихся правовых пробелов и коллизий в праве в отдельно взятой отрасли законодательства (детальный анализ).

Таким образом, анализируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что одним из методов проведения мониторинга является статистический, который представляет собой систематический анализ законопроектов, вносимых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Реализация осуществляется посредством статистической сводки, группировки материалов статистического наблюдения, статистического наблюдения, выборки, корреляционного и регрессивного анализа.

Статистический метод применяется к тем или иным фактам при помощи методов анкетирования, наблюдения, анализа письменных источников, чтобы выявить общие и устойчивые события, что в итоге выражается в

форме обобщенных фактов, раскрывающих количественную сторону исследуемого события или явления [18].

Нельзя не отметить и значение использование эмпирических методов, в частности, наблюдение и классификацию.

Наиболее эффективен для проведения правового мониторинга метод анализа; это универсальный научный метод, который позволяет осмыслить и выявить отдельные особенности законотворческого процесса.

При этом нельзя не отметить, что существует еще один метод, используемый в правовом мониторинге — юридическое прогнозирование.

В науке отмечается, что юридическое прогнозирование также формируется из ряда методов, это:

- фактографический метод;
- статистический метод;
- экстраполяция;
- метод сравнительного правоведения;
- метод математического моделирования [18].

Таким образом, использование метода юридического прогнозирования в проводимом правовом мониторинге может объединить все вышеуказанные методы, что может существенным образом повысить эффективность результатов данного рода исследований, в частности, данный вывод может быть более подробно раскрыт в следующих исследованиях по этой тематике.

Для построения эффективной правовой системы целесообразно использовать указанные методы на всех этапах правового мониторинга, так как они составляют основу юридического прогнозирования, которое, в свою очередь, позволит сформулировать стратегические направления законотворческой деятельности.

Автор полагает, что регламентация конкретизированной методики правового мониторинга на федеральном законодательном уровне позволила бы оптимизировать и повысить его эффективность.

### **Информационно-коммуникационные технологии в правовом мониторинге**

Информационно-коммуникационные технологии (далее — ИКТ) в современном обществе являются инструментом, позволяющим не только упростить и ускорить совершение отдельных действий, но и оптимизировать социально-значимые процессы, а также повысить эффективность организацию того или процесса как в экономике и предпринимательской деятельности, так и в государственном управлении. Сфера правотворчества и правоприменения не является исключением, так как развитие ИКТ в этих областях имеет большое значение. При этом существует и ряд проблем, препятствующих полноценному развитию ИКТ в данных областях и, соответственно, в правовом мониторинге.

В Российской Федерации действует базовый закон, определяющий особенности правового регулирования и базовые понятия в информационно-технологической сфере — Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>8</sup>. При этом

<sup>8</sup> С изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021 г. // Российская газета, № 165, 29.07.2006.

следует отметить, что каждая отдельная отрасль как в экономике, так и в общественных отношениях обладает совокупностью специфических инструментов, требующих конкретизации. Например, использование ИКТ в сельском хозяйстве и образовании будет существенным образом различаться. Поэтому необходимо разрабатывать индивидуальные инструменты ИКТ для каждой отдельной отрасли или сферы общественной жизни.

ИКТ позволяют не только упростить отдельные процессы в экономических отношениях, но и обеспечить совершенствование отдельных методов как обработки информации, так и её систематизации и каталогизации в сфере государственного управления. В частности, это имеет большое значение для специалистов, осуществляющих мониторинг правотворческой деятельности, законодательства и правоприменения, так как для его осуществления и проведения требуются существенные количественные и качественные затраты, поэтому внедрение «универсальной информационной системы» позволило бы существенным образом не только ускорить процесс его проведения, но и оптимизировать его и повысить его эффективность.

В связи с огромным массивом нормативной базы, материалов судебной практики и законопроектов анализ и систематизация по отдельным правовым институтам или отраслям права осложнены. Действующие информационные системы в Российской Федерации в настоящее время в данной области не согласованы и требуют дальнейшего развития.

В настоящее время в Российской Федерации действует информационная система [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru) — официальный интернет-портал правовой информации. На этом портале осуществляется официальное опубликование правовых актов и размещен банк данных «Законодательство России»; в данной информационной системе взаимосвязанный поиск нормативных актов отсутствует, поиск по ключевым словам также осложнен. Для заинтересованного лица, не имеющего профильного образования, а также не являющегося уверенным пользователем, пользоваться такой информационной системой будет непросто.

Автор придерживается точки зрения, что правовой мониторинг является одним из видов юридической деятельности, направленной на анализ и систематизацию законодательной базы государства, а также выявление пробелов и неопределенности в нормативных правовых актах и подготовку прогнозов в развитии российского законодательства. Поэтому для развития правового мониторинга необходимо разработать информационную систему, позволяющую осуществлять систематизированный поиск законодательных актов, проектов федеральных законов и материалов судебной практики по заданной тематике. Необходимо детально проработать нормативно-правовую базу в данной области, систематизировать как федеральное, так и региональное законодательство в информационной среде (то есть необходимо создать каталог действующего законодательства в той или иной информационной системе, позволяющей отслеживать состояние того или иного закона в реальном времени в сети Интернет с учетом вносимых изменений и имеющихся на рассмотрении законопроектов), в том числе и по отраслям

права и правовым институтам. Например, отношения, регулируемые Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ) в области совместно нажитого имущества, отражены в ст. 256 ГК РФ, далее эти же правоотношения конкретизируются в Семейном кодексе Российской Федерации (далее — СК РФ) в главе 7 «Законный режим имущества супругов». Нужно сформировать переход по гиперссылкам по данному виду правоотношений, а также привязывать не только нормативные акты, регулирующие тот или иной вид правоотношений, но и разъяснения Верховного Суда Российской Федерации.

Подобный алгоритм поиска сформирован в информационно-справочных системах «Консультант Плюс», «Гарант» и многих других, которые предназначены для коммерческого использования, и не может быть доступен для широкого круга пользователей. При этом доступ к актуальным версиям действующих законов для неограниченного числа заинтересованных лиц осложнен.

Нельзя не отметить значение согласованности «информационных банков» действующего законодательства и законопроектных актов. Это позволило бы в режиме реального времени анализировать готовящиеся и вносимые изменения.

Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации предпринимаются попытки развития ИКТ и их распространения для различных видов общественных отношений, при этом требуется их дальнейшее развитие и совершенствование.

Правовой мониторинг имеет длительную историю, как в советской правовой доктрине, так и в российской. При этом сохраняются открытые вопросы, требующие дальнейших исследований. Автором была предпринята попытка проанализировать современное состояние правового мониторинга как одного из видов юридической деятельности на основании анализа федерального и регионального законодательства, нормативных правовых актов иностранных государств, правовой доктрины, материалов законодательской деятельности субъектов законодательной инициативы. По результатам проведенной работы автором были сделаны следующие **выводы**:

1. Современная правовая система Российской Федерации нуждается в дальнейшем совершенствовании и повышении эффективности правового регулирования путем оптимизации процесса совершенствования правовой базы посредством принятия отдельного базового закона о правовом мониторинге или закона о нормативных правовых актах, регулирующих отношения в области правотворческой деятельности.

2. Необходимо определить и унифицировать понятие правового мониторинга на федеральном законодательном уровне, оптимизировать и принять единую методику его проведения в отношении не только материалов судебной практики, но также законопроектов и непосредственно нормативных актов.

3. Выработать единый механизм и правовой алгоритм анализа законопроектов, законов, подзаконных актов и материалов правоприменительной деятельности, что возможно реализовать с помощью современных ИКТ.

4. Унифицировать методику правового мониторинга законопроектов, законов, подзаконных актов

и материалов правоприменительной деятельности на уровне федерального закона.

5. Привести в соответствие и унифицировать действующее законодательство в этой области, для чего мо-

жет быть использован положительный опыт зарубежных государств в данной сфере.

### Литература

1. Алексеева М.В. К вопросу об актуальности института правового мониторинга для конституционного права Российской Федерации // Российская юстиция. 2017. № 11. С. 47—49.
2. Белякова А.В. Проблемы исполнения судебного акта в разумный срок в системе арбитражных судов Российской Федерации // Вестник арбитражной практики. 2020. № 3. С. 75—83.
3. Белякова А.В. Судебная практика по отдельным категориям дел в контексте правового мониторинга (на примере института защиты права на судопроизводство в разумный срок) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 6. С. 127—141.
4. Горохов Д.Б. Проблемный результат отечественного правотворчества: законодательное установление охраны «жизни или здоровья животных и растений» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 45—78.
5. Горохов Д.Б. Проблемы качества и эффективности применения Закона об ответственном обращении с животными // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 153—171.
6. Горохов Д.Б. Современное законодательство в сфере содержания, использования и охраны животных // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 138—153.
7. Желдыбина Т.А. Правовой мониторинг: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 2—5.
8. Законодательство в сфере противодействия коррупции: концептуальные основы и место в системе российского законодательства : научно-практическое пособие / Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило, А.М. Цирин и др.; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева. М. : Инфотропик Медиа, 2020.
9. Залоило М.В. Мониторинг законодательства о противодействии коррупции : научно-практическое пособие / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева. М. : Проспект, 2021.
10. Залоило М.В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 20—29.
11. Зорькин В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика : монография. М. : Норма; ИНФРА-М, 2019 г. С. 99.
12. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. М. : Аванта+, 2001 г. С. 46—47.
13. Концепция консолидации законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции: научно-практическое пособие / А.И. Абрамова, М.В. Залоило, А.А. Дорская и др.; под ред. д-ра юрид. наук, проф. Д.А. Пашенцева. М. : Проспект, 2021.
14. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника : учебник. М. : Юстицинформ, 2014 г. 536 с.
15. Лукьянова В.Ю., Павлушкин А.В. Мониторинг законодательства Российской Федерации: динамика и тенденции развития в постсоветский период // Мониторинг правоприменения. 2021 г. №№ 2—3.
16. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / Рук. авт. коллектива Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021 г. С. 70—71.
17. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики : монография / Д.Б. Горохов, В.И. Радченко, Н.Н. Черногор и др.; под ред. Н.Н. Черногора. М. : Изд-во Международного юридического института, 2010 г. 232 с.
18. Сырых В.М. Метод правовой науки (Структура методов теоретического познания государства и права) : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 1981.
19. Морозов А. В. История и перспективы развития системы мониторинга правоприменения Минюста России // Мониторинг правоприменения. 2020. № 2(35). С. 11—17.
20. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски : монография. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Инфра-М, 2015.
21. Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование: научно-практическое пособие / Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2018. 168 с.
22. Черногор Н.Н. Юридическая техника правового мониторинга: постановка проблемы и подходы к исследованию // Законодательство и экономика. 2010. № 1. С. 15—20.
23. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Правовой мониторинг: инструментальная ценность и векторы развития // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 8—21.
24. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 5—26.
25. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева, А.А. Аюрова [и др.]; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М. : ИЗИСП; ИНФРА-М, 2015.
26. Шаршун В. А. Цифровизация нормотворчества: опыт Республики Беларусь / В. А. Шаршун // Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций : сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции, Саратов, 17—18 октября 2019 года / Под редакцией Н.Н. Ковалевой. Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2019. С. 17—21.
27. Ядов В.А. Роль методологии в определении методов и техники конкретного социологического исследования // Вопросы философии. 1966. № 10. С. 33.

# LEGAL MONITORING IN THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE

Anna Beliakova<sup>9</sup>

**Keywords:** law-making, legal analysis of laws, legal assessment, law enforcement, monitoring of laws, problems in the implementation of laws, law-making activities, methodology of monitoring, analysis of draft laws.

## Abstract.

*The development and meaning of legal monitoring at the present stage of transformation of Russia's legal system and legal paradigm is analysed in the paper. A comparative legal analysis of the laws of a number of foreign countries is carried out with a view to identify features of legal regulation of monitoring the laws. A justification is given for the author's position on the need to improve the regulation of legal monitoring by the law, considering the experience accumulated over the recent years, as well as on the need to improve and unify the legal monitoring methodology.*

*Purposes of the study: identifying the research and practical significance of improving the legal framework for monitoring laws, law enforcement and law-making activities, presenting arguments for improving the legal monitoring methodology.*

*Methods of study. For achieving the said goals general scientific methods were used: analysis, synthesis, generalisation, and the dialectical method as well as the methods of formal logic, juridical technique and comparative legal analysis.*

*Results obtained. The modern legal paradigm of the Russian Federation undergoes not only changes in law enforcement activities, but also a transformation of its structure (new legal institutions as well as new branches of laws are rapidly forming). Moreover, not only the efficiency of implementation of laws is especially significant but also the state of current federal and regional laws as well as the law-making activities. To eliminate legal uncertainties in law and the laws, it is needed to improve the existing legal monitoring institution by unifying its terminology, improving the methodology for carrying it out and working out a basic law for regulating features of law-making activities. A position is put forward that it is needed to develop information and communication technologies in carrying out legal monitoring.*

## References

1. Alekseeva M.V. K voprosu ob aktual'nosti instituta pravovogo monitoringa dlia konstitutsionnogo prava Rossiiskoi Federatsii. Rossiiskaia iustitsiia, 2017, No. 11, pp. 47–49.
2. Beliakova A.V. Problemy ispolneniia sudebnogo akta v razumnyi srok v sisteme arbitrazhnykh sudov Rossiiskoi Federatsii. Vestnik arbitrazhnoi praktiki, 2020, No. 3, pp. 75–83.
3. Beliakova A.V. Sudebnaia praktika po odel'nym kategoriiam del v kontekste pravovogo monitoringa (na primere instituta zashchity prava na sudoproizvodstvo v razumnyi srok). Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia, 2019, No. 6, pp. 127–141.
4. Gorokhov D.B. Problemnyi rezul'tat otechestvennogo pravotvorchestva: zakonodatel'noe ustanovlenie okhrany "zhizni ili zdorov'ia zhivotnykh i rastenii". Pravo. Zhurnal Vyshei shkoly ekonomiki, 2019, No. 2, pp. 45–78.
5. Gorokhov D.B. Problemy kachestva i effektivnosti primeneniia Zakona ob otvetstvennom obrashchenii s zhivotnymi. Zhurnal rossiiskogo prava, 2020, No. 4, pp. 153–171.
6. Gorokhov D.B. Sovremennoe zakonotvorchestvo v sfere sodержaniia, ispol'zovaniia i okhrany zhivotnykh. Zhurnal rossiiskogo prava, 2017, No. 4, pp. 138–153.
7. Zheldybina T.A. Pravovoi monitoring: sravnitel'nyi analiz rossiiskogo i zarubezhnogo opyta. Rossiiskaia iustitsiia, 2020, No. 1, pp. 2–5.
8. Zakonodatel'stvo v sfere protivodeistviia korruptsii: kontseptual'nye osnovy i mesto v sisteme rossiiskogo zakonodatel'stva : nauchno-prakticheskoe posobie. D.A. Pashentsev, M.V. Zaloilo, A.M. Tsirin i dr., pod red. d-ra iurid. nauk, prof. D.A. Pashentseva. M. : Infotropik Media, 2020.
9. Zaloilo M.V. Monitoring zakonodatel'stva o protivodeistvii korruptsii : nauchno-prakticheskoe posobie. Pod red. d-ra iurid. nauk, prof. D.A. Pashentseva. M. : Prospekt, 2021.
10. Zaloilo M.V. Operezhaiushchii kharakter pravotvorchestva i problema sinkhronizatsii pravovogo regulirovaniia. Zhurnal rossiiskogo prava, 2019, No. 9, pp. 20–29.
11. Zor'kin V.D. Konstitutsionnyi Sud Rossii: doktrina i praktika : monografiia. M. : Norma; INFRA-M, 2019, p. 99.
12. Kerimov D.A. Metodologiya prava (predmet, funktsii, problemy filosofii prava). 2-e izd. M. : Avanta+, 2001, pp. 46–47.

<sup>9</sup> Anna Beliakova, Ph.D. (Law), Senior Researcher at the Laboratory of Legal Monitoring and Sociology of Law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: belyakova.av@gmail.com

13. Kontseptsiiia konsolidatsii zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o protivodeistvii korruptsii: nauchno-prakticheskoe posobie. A.I. Abramova, M.V. Zaloilo, A.A. Dorskaia i dr.; pod red. d-ra iurid. nauk, prof. D.A. Pashentseva. M. : Prospekt, 2021.
14. Krasnov Iu.K., Nadvikova V.V., Shkatulla V.I. Iuridicheskaiia tekhnika : uchebnik. M. : Iustitsinform, 2014. 536 pp.
15. Luk'ianova V.Iu., Pavlushkin A.V. Monitoring zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii: dinamika i tendentsii razvitiia v postsovetsskii period. Monitoring pravoprimereniia, 2021, No.No. 2–3.
16. O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiiskoi Federatsii (initsiativnyi proekt federal'nogo zakona). 6-e izd., pererab. i dop. Ruk. avt. kollektiva T.Ia. Khabrieva, Iu.A. Tikhomirov. M. : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii, 2021, pp. 70–71.
17. Pravovoi monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki : monografiia. D.B. Gorokhov, V.I. Radchenko, N.N. Chernogor i dr.; pod red. N.N. Chernogora. M. : Izd-vo Mezhdunarodnogo iuridicheskogo instituta, 2010. 232 pp.
18. Sryykh V.M. Metod pravovoi nauki (Struktura metodov teoreticheskogo poznaniia gosudarstva i prava) : dis. ... d-ra iurid. nauk: 12.00.01. M., 1981.
19. Morozov A. V. Istoriia i perspektivy razvitiia sistemy monitoringa pravoprimereniia Miniusta Rossii. Monitoring pravoprimereniia, 2020, No. 2(35), pp. 11–17.
20. Tikhomirov Iu.A. Pravo: prognozy i riski : monografiia. M. : Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii; Infra-M, 2015.
21. Tikhomirov Iu.A. Iuridicheskoe prognozirovanie: nauchno-prakticheskoe posobie. Iu.A. Tikhomirov; Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii. M., 2018. 168 pp.
22. Chernogor N.N. Iuridicheskaiia tekhnika pravovogo monitoringa: postanovka problemy i podkhody k issledovaniiu. Zakonodatel'stvo i ekonomika, 2010, No. 1, pp. 15–20.
23. Chernogor N.N., Zaloilo M.V. Pravovoi monitoring: instrumental'naia tsennost' i vektory razvitiia. Vestnik MGOU, seriia: Iurisprudentsiia, 2018, No. 3, pp. 8–21.
24. Chernogor N.N., Zaloilo M.V. Metamorfozy prava i vyzovy iuridicheskoi nauke v usloviakh pandemii koronavirusa. Zhurnal rossiiskogo prava, 2020, No. 7, pp. 5–26.
25. Effektivnost' zakonodatel'stva: voprosy teorii i praktika : monografiia. Iu.A. Tikhomirov, V.P. Emel'iantsev, A.A. Aiurova [i dr.]; otv. red. Iu.A. Tikhomirov, V.P. Emel'iantsev. M. : IZiSP, INFRA-M, 2015.
26. Sharshun V. A. Tsifrovizatsiia normotvorchestva: opyt Respubliki Belarus'. V. A. Sharshun. Problemy i vyzovy tsifrovogo obshchestva: tendentsii razvitiia pravovogo regulirovaniia tsifrovyykh transformatsii : sbornik nauchnykh trudov po materialam I Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Saratov, 17–18 oktiabria 2019 goda. Pod redaktsiei N.N. Kovalevoi. Saratov : Saratovskaia gosudarstvennaia iuridicheskaiia akademiia, 2019, pp. 17–21.
27. Iadov V.A. Rol' metodologii v opredelenii metodov i tekhniki konkretnogo sotsiologicheskogo issledovaniia. Voprosy filosofii, 1966, No. 10, p. 33.

