

Научная статья  
УДК 340.13

Эльвира Рамилевна Чернова  
Уфимский юридический институт МВД Рос-  
сии, Уфа, Россия, [echernova@mail.ru](mailto:echernova@mail.ru)

**МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ:  
ПОНЯТИЕ, ЗНАЧЕНИЕ, ФУНКЦИИ**

*Аннотация.* В статье исследуется категория мониторинга законодательства и правоприменительной практики, проанализирована его значимость для правовой системы России. Автором отмечено, что появление данного института является неизбежным процессом, которого требуют изменения, происходящие в обществе. Его целью является создание эффективного механизма правотворческой и правоприменительной деятельности, отражающего потребности общественного развития. На основании проведенного анализа сделан вывод о том, что данный правовой институт представляется эффективным и инновационным, способствующим совершенствованию правотворческой и законотворческой деятельности государственных органов власти. Он позволяет оценить качество и эффективность принятых законодательных актов. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики способствует всестороннему исследованию, анализу и оценке правотворческой деятельности, оптимизирует процесс разработки и принятия нормативных правовых актов, позволяет исключить противоречивость правовых актов и унифицировать систему законодательства.

*Ключевые слова:* мониторинг законодательства, правоприменительная практика, правовая система, законодательство, правовой институт

*Для цитирования:* Чернова Э. Р. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: понятие, значение, функции // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2023. № 1 (13). С. 15–20.

Original article

**Elvira R. Chernova**  
*Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs  
of Russia, Ufa, Russia, [echernova@mail.ru](mailto:echernova@mail.ru)*

**MONITORING OF LEGISLATION AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE:  
CONCEPT, MEANING, FUNCTIONS**

*Abstract.* The article examines the category of monitoring of legislation and law enforcement practice and analyzes its significance for the legal system of Russia. The author notes that the emergence of this institution is an inevitable process, which is required by the changes taking place in society. Its purpose is to create an effective mechanism of law-making and law enforcement activity which reflects the needs of social development. On the basis of the analysis the conclusion is made that this legal institution is an effective and innovative that contributes to the improvement of lawmaking activities of state authorities, which allows to assess the quality and effectiveness of the adopted legislative acts. Monitoring of legislation and law enforcement practice contributes to a comprehensive study, analysis and evaluation of law-making activities, optimizes the process of developing and adopting legal acts, eliminates the inconsistency of legal acts and unifies the system of legislation.

*Keywords:* legislation monitoring, law enforcement practice, legal system, legislation, legal institution

*For citation:* Chernova E. R. Monitoring of legislation and law enforcement practice: concept, meaning, functions // Society, law, statehood: retrospective and perspective. 2023. No. 1 (13). P. 15–20.

© Чернова Э. Р., 2023

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики выступает в роли эффективного инновационного института, являющегося неотъемлемым элементом всей отечественной правовой системы вместе с законотворчеством и правосудием. В настоящее время мониторинг имеет особое значение в сфере выстраивания действенного и совершенного законодательного массива. Он направлен на совершенствование законотворческого и правотворческого процессов, устранение пробелов в законодательстве, основных недостатков как на законодательном уровне, так и в правоприменительной практике.

На сегодняшний день в юридической науке среди ученых нет единства относительно определения категории «мониторинг законодательства и правоприменительной практики». Зачастую можно встретить такие понятия, как «правовой мониторинг», «мониторинг правового массива и пространства», «мониторинг правоприменения», «мониторинг законодательства», «коллизийный мониторинг» и прочие категории [1, с. 47]. Так, представляется интересной позиция С. А. Комарова, который рассматривал данный правовой институт в качестве комплексной системы осуществления непрерывного наблюдения, анализа, оценки действующего законодательного массива, определения его эффективности в регулировании общественных правоотношений и в разработке рекомендаций по последующей модернизации правовой системы [2, с. 154].

Д. Э. Омельченко подчеркивает, что мониторинг законодательства представляет собой комплекс юридических действий, цель которых заключается в систематизации правовой информации, ее анализе и оценке, осуществлении наблюдения, реализации норм законодательства, оценке многообразных явлений правовой действительности применительно к отдельным видам юридической деятельности – законотворчеству, правотворчеству, правоприменительной практике, толкованию норм права [3, с. 189]. Согласно мнению ученого, мониторинг способствует повышению эффективности функционирования правовой

системы Российской Федерации и осуществлению действенного контроля за исполнением законодательных актов, позволяет провести анализ и оценить соответствие практики реализации нормативных правовых актов прогнозируемому итогу правового регламентирования, а также своевременно выявить недочеты, пробелы в действующем законодательстве и разработать механизмы совершенствования всего правового массива.

И. Г. Веселов, С. А. Комаров рассматривают мониторинг законодательства в качестве реализации парламентского контроля, поскольку основные принципы и цели мониторинга полностью соотносятся с данным видом контроля. Ученые отмечают, что отдельные вопросы осуществления мониторинга законодательства и правоприменения предусмотрены в Федеральном законе от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Согласно ст. 6 закона палаты Федерального собрания Российской Федерации осуществляют контрольные мероприятия за обеспечением соблюдения Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти установленных сроков принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых закреплены федеральными законами. Помимо этого палаты Федерального собрания наделены полномочиями осуществлять контроль за полнотой регулирования правовых отношений, а также полномочиями по выявлению пробелов в системе правового регулирования правоотношений [4].

Некоторые ученые рассматривают понятие «мониторинг законодательства и правоприменительной практики» с точки зрения нескольких подходов, что позволяет наиболее полно проанализировать сущность данного правового явления. Р. В. Севастьянов, Е. А. Киреева обозначили следующие подходы к определению понятия: технологический, системно-информационный, деятельностный, институциональный, доктринальный и комплексный подходы [5, с. 89].

Ученые сходятся во мнении, что мониторинг законодательства и правоприменения имеет особое значение. Он является

важным инструментом государственного управления, поскольку позволяет выявить несоответствия норм права, которые содержатся в законодательных актах, общепринятым нормам и принципам международного права в сфере защиты прав и свобод человека, помогает выявить те нормы права, которые имеют противоречивый характер, а также определить несоответствие норм права основным приемам и средствам юридической техники.

Проанализировав основные теоретические подходы и точки зрения ученых, следует отметить, что мониторинг законодательства и правоприменительной практики является эффективной формой контроля, который способствует повышению качества системы законодательства и является действенным инструментом совершенствования законодательства и всей правовой системы в стране.

Мониторинг в Российской Федерации реализуется на основании Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», регулирующего вопросы реализации данного вида деятельности [6]. На основании правового акта мониторинг законодательства представляет собой деятельность государственных органов власти, органов власти субъектов Российской Федерации, направленную на сбор, анализ, систематизацию всей необходимой информации, используемой в нормотворческой и правотворческой деятельности.

В настоящее время мониторинг законодательства и правоприменительной практики вправе осуществлять различные субъекты правоотношений. В целом можно выделить следующие основные категории субъектов:

- конституционные, к которым относятся Президент, Правительство, органы исполнительной власти, прокуратура, органы власти субъектов Российской Федерации и муниципального управления, омбудсмены;
- инициативные: институты гражданского общества, научные организации и пр.

Реализация мониторинга законодательства и правоприменительной практики осу-

ществляется по двум ключевым направлениям:

1. Все полномочия и обязательства по осуществлению правового мониторинга сосредоточены в структурных подразделениях законодательных и исполнительных органов власти Российской Федерации.

2. В общей структуре данных органов власти формируются специализированные органы, в обязанность которых входит реализация мониторинговых функций с целью совершенствования правового регулирования общественных правоотношений. Например, в нижней палате Парламента Российской Федерации сформирован специализированный орган – экспертно-аналитическое управление.

В верхней палате Парламента Российской Федерации мониторинг законодательства осуществляет аналитическое управление его аппарата. Данные подразделения выполняют следующие ключевые функции в сфере мониторинга законодательства и правоприменительной практики: анализ и оценку проектов законодательных актов, формирование справок по проектам законов, вносимых на рассмотрение в Совет Федерации.

В настоящее время мониторинг законодательства является неотъемлемым элементом функционирования различных подразделений аппаратов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Институт омбудсмена как на федеральном, так и на региональном уровне имеет особое значение при осуществлении мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Уполномоченный по правам человека, а также специализированные омбудсмены призваны осуществлять постоянное наблюдение за качеством законодательных актов; отслеживать нормы, ущемляющие права и интересы личности; давать оценку соответствия законодательства Российской Федерации общепризнанным нормам и принципам международного права в сфере защиты прав человека, оценку соответствия законов Российской Федерации международным кон-

венциям и декларациям, закрепляющим основополагающие права и свободы личности.

На муниципальном уровне создаются специализированные подразделения, которые входят в общую структуру администрации муниципалитетов, обязанные осуществлять мониторинг нормативных актов.

Вопросами мониторинга законодательства и правоприменительной практики, регулирующего реализацию прав и свобод личности, призвана заниматься Общественная палата Российской Федерации. Именно по результатам мониторинговой деятельности Общественной палаты в 2007 году разработан первый ежегодный доклад о состоянии гражданского общества.

Среди субъектов мониторинга законодательства и правоприменительной практики можно обозначить научные и образовательные учреждения, в числе которых: Институт государства и права Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в котором сформирован отдел правового мониторинга, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и прочие образовательные организации. В качестве субъектов также выступают ученые и эксперты, независимые специалисты.

Отдельные функции по мониторингу законодательства осуществляют торгово-промышленные палаты Российской Федерации и субъекты Российской Федерации. Данные государственные органы власти проводят анализ и дают оценку качества проектов законодательных актов, регулирующих экономические правоотношения; выстраивания внешнеэкономических связей, законодательных актов, регулирующих экономическую деятельность организаций различных сфер; осуществления предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации и пр. В процессе своей деятельности торгово-промышленные палаты готовят заключения специалистов, которые систематизирует информацию об эффективности законодательного регулирования в сфере экономики и внешних экономических пра-

воотношений, а также международные правовые акты.

Институты гражданского общества призваны осуществлять мониторинг законодательства и правоприменительной практики. Среди таких субъектов можно обозначить общественные объединения, политические партии, отдельных инициативных граждан и пр. В настоящее время осуществляется непрерывный процесс расширения мониторинговой деятельности, наблюдается расширение круга участников, осуществляющих отдельные мониторинговые функции.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики призван выполнять ряд функций. В первую очередь можно обозначить функцию наблюдения. Такие значимые процессы, как законотворчество и правотворчество требуют непрерывного наблюдения за объектом правового регулирования, в процессе чего можно проследить основные трансформации общественных правоотношений. Функциональная значимость наблюдательного процесса мониторинга законодательных актов и правоприменения заключается в том, что она позволяет получать всю необходимую информацию об объекте и предмете исследования, на основании которой в последующем вносятся изменения в систему законодательного регулирования. Данная функция мониторинга законодательства и правоприменительных актов представляет возможность вывести на более высокий уровень правовое прогнозирование. В юридической литературе функция наблюдения мониторинга законодательства и правоприменения зачастую называется первичной, поскольку предшествует организационно оформленному этапу законодательного процесса, то есть находится в основании разработки проектов законодательных актов, внесения коррективов. Без функции наблюдения мониторинга не представляется возможным проанализировать и комплексно оценить правовые и связанные с ними иные социальные явления, объекты и разработать соответствующие прогностические рекомендации. Эту функцию при осуществлении мониторинга законодательства

и правоприменения могут выполнять как государственные органы власти, так и муниципальные служащие, юристы, ученые.

Следующая функция, которую призван выполнять мониторинг законодательства и правоприменительной практики, – это контрольная функция. Значимость контроля заключается в том, что имеется возможность осуществлять комплексный контроль за качеством законодательных актов и проектов нормативных правовых актов. Функции наблюдения и контроля являются взаимосвязанными, взаимодополняемыми направлениями осуществления механизма мониторинга законодательства и правоприменения в стране. Контрольная функция мониторинга является вторичной по отношению к функции наблюдения. Если в процессе осуществления контрольной функции мониторинга законодательства и правоприменительной практики будут установлены факт нарушения стадийности разработки и принятия законодательного акта, противоречивость норм анализируемого акта общепризнанным принципам и нормам международного права в сфере защиты прав и свобод личности, законодательным актам большей юридической силы, то это может рассматриваться как основание для правового реагирования.

Еще одна значимая функция мониторинга законодательства и правоприменительной практики – информационная. Она является ключевой функцией для всех видов нормотворчества и для всей стадии разработки и принятия законодательного акта: от момента подготовки проекта до стадии принятия и издания законодательного акта, а также последующего применения его норм.

Следующая ключевая функция мониторинга законодательства и правоприменительной практики – аналитическая. Посредством организации и проведения мониторинга осуществляется комплексный анализ и оценка объекта наблюдения. В процессе реализации аналитической функции проводится детальное исследование всех значимых признаков, свойств, правоотношений, установленных на стадии наблюдения.

На базе всей полученной информации формируется общее представление о наблюдаемом объекте.

Реализуя в практической деятельности основные результаты, которые были получены в процессе мониторинга законодательства и правоприменения, представляется возможным государственным органам власти спрогнозировать последующее развитие общественных правоотношений и эффективность выражаемой воли государства в законодательных моделях регулирования данных правоотношений. Из этого следует, что мониторинг выполняет прогностическую функцию.

Целесообразно обозначить еще одну функцию мониторинга законодательства и правоприменительной практики – планирование нормотворческой деятельности. Разработка и реализация планов является сложным механизмом в системе правотворчества. При реализации этой функции комплексно исследуется вся полученная в ходе мониторинга законодательства информация, на основе чего осуществляется проектирование законов. Это дает возможность предотвратить такие негативные факторы в правотворческом процессе, как разрозненность нормативного правового регулирования, стихийность действий субъектов, осуществляющих правотворческий процесс. Функциональная значимость планирования мониторинга законодательства заключается в том, что есть возможность оптимизировать нормотворческую деятельность, исключить вероятность появления пробелов и коллизий в праве.

Таким образом, проанализировав основные теоретические подходы к функциям и значению мониторинга законодательства и правоприменительной практики, можно сформулировать следующий вывод. Данная деятельность будет способствовать всестороннему исследованию, анализу и оценке законотворческой деятельности, оптимизирует процесс разработки и принятия нормативных правовых актов, совершенствуя законодательную базу посредством выявления перспектив последующего развития законотворчества.

Особое значение рассматриваемого правового института заключается в том, что он представляет возможность выявить, предупредить и устранить коллизии в законо-

дательных актах, пробелы и противоречия системы нормативного правового регулирования, выявить и устранить коррупциогенные факторы правового регулирования.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Чернова Э. Р., Ямщикова С. Л. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как инновационный институт правовой системы // Аграрное и земельное право. 2021. № 9 (201). С. 47–50.
2. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. СПб. : Питер, 2019. С. 154.
3. Омельченко Д. Э. Понятие и значение правового мониторинга // Новая наука: опыт, традиции, инновации. 2016. № 10–2. С. 189–192.
4. О парламентском контроле : федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ // Российская газета. 2013. № 100.
5. Севастьянов Р. В., Киреева Е. А. Различные подходы к пониманию правового мониторинга // Вестник Челябинского государственного университета. Серия : Право. 2019. № 4. С. 89–93.
6. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 // Российская газета. 2011. № 657.

### REFERENCES

1. Chernova E. R., Yamschikova S. L. Monitoring of legislation and law enforcement practice as an innovative institution of the legal system // Agrarian and land law. 2021. No. 9 (201). P. 47–50. (In Russ.)
2. Komarov S. A. General theory of state and law : textbook. St. Petersburg : Peter, 2019. P. 154. (In Russ.)
3. Omelchenko D. E. The concept and significance of legal monitoring // New science: experience, traditions, innovations. 2016. No. 10–2. P. 189–192. (In Russ.)
4. On Parliamentary Control : federal law of May 7, 2013 no. 77-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 2013. No. 100. (In Russ.)
5. Sevastyanov R. V., Kireeva E. A. Various approaches to understanding legal monitoring // Bulletin of the Chelyabinsk State University. Series : Law. 2019. No. 4. P. 89–93. (In Russ.)
6. On monitoring law enforcement in the Russian Federation : Decree of the President of the Russian Federation of May 20, 2011 no. 657 // Rossiyskaya Gazeta. 2011. No. 657. (In Russ.)

*Информация об авторе:*

Чернова Э. Р. – кандидат юридических наук.

*Information about the author:*

Chernova E. R. – Candidate of Law.

Статья поступила в редакцию: 06.02.2023; одобрена после рецензирования: 10.02.2023; принята к публикации: 23.03.2023.

The article was submitted: 06.02.2023; approved after reviewing: 10.02.2023; accepted for publication: 23.03.2023.