

УДК 340.13

DOI: 10.24412/2076-9113-2026-262-73-81

### **М. М. Степанов**

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
Москва, Российская Федерация,  
stepanovtao@mail.ru

### **И. В. Шахновская**

Полоцкий государственный университет им. Евфросинии Полоцкой,  
Новополоцк, Республика Беларусь,  
i.shakhnovskaya@psu.by

## **ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ В РОССИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

**Аннотация.** В работе рассматривается текущее состояние института правового мониторинга в Российской Федерации. Особое внимание уделяется выявлению и анализу причин, приведших к снижению значения правового мониторинга как технологии, используемой для повышения эффективности правового регулирования. Предлагаются меры, направленные на совершенствование применения правового мониторинга (мониторинга правоприменения), с учетом возможностей современных цифровых технологий и опыта Республики Беларусь. Некоторые из наиболее серьезных проблем, значительно снижающих эффективность правового мониторинга, могут быть решены путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации и внедрения цифровых технологий в процесс подготовки и проведения мониторинга правоприменения.

**Ключевые слова:** правовое регулирование; правовой мониторинг; мониторинг правоприменения; юридическая технология; правотворчество; правовые акты; правоприменение.

UDC 340.13

DOI: 10.24412/2076-9113-2026-262-73-81

### **M. M. Stepanov**

Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation,  
Moscow, Russian Federation,  
stepanovtao@mail.ru

### **I. V. Shakhnovskaya**

Euphrosyne Polotskaya State University of Polotsk,  
Novopolotsk, Republic of Belarus,  
i.shakhnovskaya@psu.by

## **LEGAL MONITORING IN RUSSIA IN MODERN CONDITIONS: PROBLEMS AND PROSPECTS**

*Abstract.* The paper examines the current state of the institute of legal monitoring in the Russian Federation. Special attention is paid to identifying and analyzing the reasons that led to a decrease in the importance of legal monitoring as a technology used to improve the effectiveness of legal regulation. The measures aimed at improving the application of legal monitoring (law enforcement monitoring) are proposed, taking into account the capabilities of modern digital technologies and the experience of the Republic of Belarus. Some of the most serious problems that significantly reduce the effectiveness of legal monitoring can be solved by making changes to the legislation of the Russian Federation and introducing digital technologies into the process of preparing and conducting law enforcement monitoring.

*Keywords:* legal regulation; legal monitoring; law enforcement monitoring; legal technology; law-making; legal acts; law enforcement.

### **Введение**

Правовой мониторинг как юридическая технология, направленная на совершенствование действующего законодательства путем выявления его дефектов и их последующего устранения, является ровесником XXI в. Разработка его теории и методологии применения началась в начале 2000-х гг. и была обусловлена потребностями юридической практики [1, с. 141–142]. В то время в российском обществе, пережившем реформы 90-х гг., возник запрос на укрепление государственной власти, восстановление режима законности и правопорядка, поддержанный новым политическим руководством страны [5]. Важную роль в решении этих задач должно было сыграть адекватное и эффективное правовое регулирование, для повышения качества которого предлагалось использовать систематическое и комплексное наблюдение за разработкой и реализацией юридических норм.

Однако опыт применения правового мониторинга показал, что его возможности по совершенствованию правовой сферы весьма ограничены. Во многом это обусловлено тем, что разработанная научным сообществом концепция правового мониторинга была воплощена в жизнь лишь частично. Например, не реализованы предложения о проведении мониторинга правотворческого процесса и качества нормативных правовых актов, о создании федерального центра правового мониторинга, об установлении статуса результатов правового мониторинга [3, с. 30, 35, 38]. В России используется только один его вид — мониторинг правоприменения, эффективность использования которого в настоящее время является невысокой.

В то же время представляется, что правовой мониторинг обладает значительным потенциалом, а мониторинг правоприменения, учитывая возможности современных технологий и использование опыта зарубежных стран, является перспективной юридической технологией.

## Методы исследования

При проведении исследования использовалась материалистическая диалектика как основной метод научного познания, а также анализ, синтез и другие общенаучные методы. Частнонаучные методы — формально-юридический и сравнительно-правовой — применялись при изучении особенностей законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь. Кроме того, использовалась современная методология, характерная для постнеклассической научной рациональности [6; 7].

## Основное исследование

В отечественной юридической науке отсутствует единая точка зрения на определение понятия «правовой мониторинг». С современных методологических позиций представляется оправданным использовать максимально широкий подход, в рамках которого правовой мониторинг — это «регулярная комплексная аналитико-оценочная деятельность, включающая наблюдение, анализ, обобщение, оценку информации о качестве принимаемых и действующих нормативно-правовых актов, практике их применения, разработке предложений об устранении выявленных недостатков нормотворчества и правоприменения, прогнозирование направлений развития правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений» [2, с. 75].

Таким образом, содержание правового мониторинга — это исследование ряда важнейших элементов отечественной правовой системы: нормотворческой деятельности, правовых актов и их реализации (включая правоприменение) с точки зрения их качества и эффективности; выявление имеющихся

в этих сферах дефектов, а также разработка мер по их устранению; юридическое прогнозирование. В этом заключается основное отличие разделяемой нами точки зрения от узкого подхода, в рамках которого правовой мониторинг рассматривается только как вид контроля над нормотворчеством.

Представляется, что ограничение сферы правового мониторинга лишь вопросами нормотворческой деятельности не вполне отвечает целям этого института — созданию эффективного механизма правотворчества, повышению качества нормативных актов и их реализации. Также за рамками узкого подхода остается определение степени урегулированности общественных отношений, выявление наличия дефектов в правовом регулировании, разработка мер по их устранению. В то же время очевидно, что оценка и совершенствование правотворческой деятельности является важной предпосылкой создания качественных нормативных актов и повышения эффективности их реализации (в том числе в ходе правоприменительной деятельности).

Значительную роль в создании теории правового мониторинга сыграли Совет Федерации РФ и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — Институт). В Совете Федерации вопросами правового мониторинга вначале занималась действовавшая в период с 2002 по 2007 г. Комиссия по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, а затем Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права). В Институте был создан отдел мониторинга законодательства (в настоящее время действует лаборатория правового мониторинга и социологии права) и проведен ряд исследований, заложивших основу современного подхода к его пониманию [8; 9]. Научное освоение проблематики правового мониторинга осуществляется в Институте и в настоящее время [4].

Наличие разработанной доктрины правового мониторинга в Российской Федерации не сопровождается ее соответствующим нормативным закреплением. В России отсутствует системная правовая основа его проведения. Не принят законодательный акт, регламентирующий отношения в этой сфере, отсутствует и комплексное подзаконное регулирование. В отечественном законодательстве на федеральном уровне получил закрепление только мониторинг правоприменения. При этом правовую основу его осуществления образуют подзаконные акты (Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 (далее — Указ)<sup>1</sup> и Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694<sup>2</sup>).

Многолетняя практика проведения мониторинга правоприменения в России показала, что существует ряд факторов, снижающих его эффективность.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

Одним из них, оказывающим негативное влияние и на процедуру проведения, и на использование результатов мониторинга, является отсутствие у него системной правовой основы и закрепления его положений на законодательном уровне. Очевидно, что имеющееся на данный момент нормативное регулирование проведения правового мониторинга не соответствует современным потребностям.

В связи с этим представляется возможным обратиться к зарубежному опыту. Так, в Республике Беларусь в 2018 г. был принят закон «О нормативных правовых актах»<sup>3</sup>, который в числе прочего законодательно закрепил роль правового мониторинга в правовой системе государства. Основные положения, связанные с его применением, содержатся в статье 75 данного законодательного акта. В ней указывается, что правовой мониторинг — это деятельность по систематическому анализу и оценке качества законодательства, практики правоприменения, эффективности правового регулирования общественных отношений. Также правовой мониторинг упоминается в вышеуказанном законе еще в ряде статей, что говорит о важности и востребованности этой юридической технологии в Республике Беларусь (статьи 38, 42, 43, 45).

Еще одним существенным недостатком процедуры проведения правового мониторинга в Российской Федерации является необязательность учета его результатов, отсутствие в действующем федеральном законодательстве нормы, обязывающей заинтересованных субъектов их использовать. Так, в Указе закреплено, что Правительству РФ в своей законопроектной деятельности необходимо учитывать предложения, подготовленные по результатам мониторинга Министерством юстиции РФ (подпункт «в» пункта 3, пункт 13). При этом механизм контроля над реализацией данного положения в Российской Федерации отсутствует.

В то же время в правовых актах, непосредственно регламентирующих нормотворческий процесс, правовой мониторинг практически не упоминается. В Регламенте Правительства РФ<sup>4</sup> о правовом мониторинге говорится только один раз — в разделе, регулирующем его нормотворческую деятельность («IV. Порядок внесения в Правительство и рассмотрения проектов актов»). В пункте 60 отмечается, что на проекты нормативных правовых актов Минюст России дает заключение, в котором может быть отражена информация о результатах мониторинга правоприменения изменяемых норм.

В Регламенте Государственной думы РФ<sup>5</sup> правовой мониторинг упоминается также только один раз — в пункте «к» части 2 статьи 19. Данный пункт

<sup>3</sup> Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2/2568.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

<sup>5</sup> Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

наделяет комитеты Государственной думы полномочиями по проведению анализа практики применения законодательства.

Таким образом, содержащиеся в отечественном федеральном законодательстве положения, касающиеся использования результатов мониторинга правоприменения в нормотворческой деятельности, носят рекомендательный характер. Очевидно, что такой подход не способствует тому, чтобы правовой мониторинг шире использовался в нормотворчестве и оказывал на него какое-либо заметное влияние.

Наконец, еще одним значимым недостатком сложившейся в Российской Федерации процедуры проведения мониторинга правоприменения, существенно снижающим эффективность этой юридической технологии, является отсутствие оперативности в его проведении и представлении результатов.

В соответствии с Указом проект плана мониторинга на следующий год разрабатывается Министерством юстиции до 1 августа текущего года (пункт 9). Предложения к проекту данного плана представляются в Минюст соответствующими субъектами до 1 июня (пункт 8). Доклады о результатах мониторинга правоприменения за предыдущий год предоставляются в Министерство юстиции также до 1 июня (пункт 12). На их основе до 1 августа текущего года Минюст готовит предложения к плану законопроектной деятельности Правительства РФ на следующий год (пункты 13, 15).

Таким образом, от момента планирования проведения правового мониторинга до момента реализации его результатов в виде разработанного законопроекта в лучшем случае (если имеющиеся пробелы или противоречия в правовом регулировании будут признаны значимыми, определена необходимость разработки соответствующего проекта законодательного акта для их устранения и эта позиция будет включена в ближайший план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации) пройдет от двух до трех лет. При этом следует учитывать, что подготовленный законопроект может быть отправлен на доработку, а после направления в Государственную думу должен будет пройти все этапы российского законотворческого процесса, что также может занять достаточно много времени.

Решение указанных выше проблем возможно. Для этого следует предпринять следующие шаги:

1. Урегулировать отношения, связанные с проведением правового мониторинга на законодательном уровне.
2. Внести в регламенты Правительства и Государственной думы Российской Федерации положения, в соответствии с которыми результаты проведения правового мониторинга (мониторинга правоприменения), если они, конечно, имеются, должны входить в обязательный перечень сопроводительных документов к законопроекту, наряду с пояснительной запиской, финансово-экономическим обоснованием и другими необходимыми документами.
3. Активно использовать при подготовке и в процессе проведения правового мониторинга цифровые технологии. Так, повышение скорости организации

проведения правового мониторинга и подведения его итогов уже сейчас возможно путем использования программных средств электронного межведомственного взаимодействия. Например, в Москве с 2019 г. в деятельности органов исполнительной власти города, Аппарата Мэра и Правительства Москвы и подведомственных им организаций используется автоматизированная информационная система «Согласование документов»<sup>6</sup>. А на федеральном уровне с осени 2024 г. внедряется государственная информационная система «Национальная единая среда взаимодействия участников нормотворческого процесса»<sup>7</sup>. Обе информационные системы направлены на улучшение межведомственного взаимодействия и сокращение сроков рассмотрения и подготовки проектов правовых актов.

## Результаты исследования

В последние годы наблюдается существенное снижение роли правового мониторинга в отечественной правовой системе. Ярким проявлением этой тенденции стало внесение в 2023 г. в Указ изменений, в соответствии с которыми ежегодные доклады о результатах мониторинга правоприменения перестали подготавливаться и представляться президенту РФ. В настоящее время правовой мониторинг настолько прочно вошел в практику деятельности органов государственной власти, что стал рассматриваться в качестве ее неотъемлемого атрибута и технологии, ставшей привычной и неспособной дать каких-либо значимых результатов.

Однако следует учитывать, что, во-первых, в отечественной юридической практике не был реализован ряд положений доктрины правового мониторинга и конкретных предложений, направленных на повышение его эффективности. Во-вторых, в России используется только мониторинг правоприменения, который не способен дать тех результатов, которые могли бы быть получены при проведении правового мониторинга как комплексной аналитико-оценочной деятельности. В-третьих, как уже было отмечено выше, некоторые из наиболее серьезных проблем, значительно снижающих эффективность правового мониторинга (мониторинга правоприменения), могут быть решены при наличии соответствующей политической воли. Для этого следует внести изменения в законодательство Российской Федерации и активно внедрять цифровые технологии в процесс подготовки и проведения мониторинга правоприменения, что значительно повысило бы оперативность его осуществления, а значит, актуальность и значимость его результатов.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Москвы от 25.09.2019 № 1239-ПП «Об автоматизированной информационной системе «Согласование документов» (вместе с «Положением об автоматизированной информационной системе «Согласование документов») // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 55.

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 11.09.2024 № 1230 «Об утверждении Положения о государственной информационной системе «Национальная единая среда взаимодействия участников нормотворческого процесса» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 38. Ст. 5640.

## Список источников

1. Арзамасов Ю. Г. Идеиные истоки правового мониторинга и роль ученых ИЗиСП в становлении теории эффективности правового регулирования // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 11. С. 140–158. DOI: 10.61205/jrp.2023.134
2. Глазкова М. Е., Нанба С. Б. Оценка эффективности действия нормативно-правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. 2011. № 9 (177). С. 73–80.
3. Горохов Д. Б., Спектор Е. И., Глазкова М. Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5 (125). С. 25–38.
4. Емельянов А. С. Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 8. С. 61–75. DOI: 10.12737/jrl.2021.099
5. Маручек А. А., Степанов М. М. Некоторые уроки реформаторства в России и современность // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 9. С. 17–21. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-9-17-21
6. Пашенцев Д. А. Антропоцентризм как преодоление нарратива в историко-правовых исследованиях // Московский юридический журнал. 2022. № 3. С. 44–50. DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-44-50
7. Пашенцев Д. А. Конструктивизм в современной юридической науке // Вестник МГПУ. Серия «Юридические науки». 2022. № 1 (45). С. 16–22. DOI: 10.25688/2076-9113.2022.45.1.02
8. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / Д. Б. Горохов [и др.]; под ред. Н. Н. Черногора. М.: Международный юридический институт, 2010. 231 с.
9. Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М.: Юриспруденция, 2009. 415 с.

## References

1. Arzamasov Yu. G. Ideynye istoki pravovogo monitoringa i rol` uchenykh IZiSP v stanovlenii teorii effektivnosti pravovogo regulirovaniya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2023. T. 27. № 11. S. 140–158. DOI: 10.61205/jrp.2023.134
2. Glazkova M. E., Nanba S. B. Otsenka effektivnosti deystviya normativno-pravovykh aktov: sovremennye podkhody // Zhurnal rossiyskogo prava. 2011. № 9 (177). S. 73–80.
3. Gorokhov D. B., Spektor E. I., Glazkova M. E. Pravovoy monitoring: kontseptsiya i organizatsiya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2007. № 5 (125). S. 25–38.
4. Emelyanov A. S. Monitoring i kontrol v mekhanizme strategicheskogo planirovaniya // Zhurnal rossiyskogo prava. 2021. T. 25. № 8. S. 61–75. DOI: 10.12737/jrl.2021.099
5. Maruchek A. A., Stepanov M. M. Nekotorye uroki reformatorstva v Rossii i sovremennost` // Gosudarstvennaya vlast` i mestnoe samoupravlenie. 2020. № 9. S. 17–21. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-9-17-21
6. Pashentsev D. A. Antropotsentriзм kak preodolenie narrativa v istoriko-pravovykh issledovaniyakh // Moskovskiy yuridicheskiy zhurnal. 2022. № 3. S. 44–50. DOI: 10.18384/2310-6794-2022-3-44-50
7. Pashentsev D. A. Konstruktivizm v sovremennoy yuridicheskoy nauke // Vestnik MGPU. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2022. № 1 (45). S. 16–22. DOI: 10.25688/2076-9113.2022.45.1.02

8. Pravovoy monitoring: aktual`nye problemy teorii i praktiki / D. B. Gorokhov [i dr.]; pod red. N. N. Chernogora. M.: Mezhdunarodnyi yuridicheskiy institut, 2010. 231 s.

9. Pravovoy monitoring: nauch.-prakt. posobie / pod red. Yu. A. Tikhomirova, D. B. Gorokhova. M.: Yurisprudentsiya, 2009. 415 s.

Статья поступила в редакцию: 15.01.2026;  
одобрена после рецензирования: 15.02.2026;  
принята к публикации: 05.03.2026.

The article was submitted: 15.01.2026;  
approved after reviewing: 15.02.2026;  
accepted for publication: 05.03.2026.