


Научная статья
УДК 342
DOI: 10.47475/2311-696X-2025-44-1-34-38

С. 34–38


ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ: СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Андрей Вадимович Нечкин¹, Валентина Викторовна Руденко²

¹ Уральский государственный юридический университет имени В. Ф. Яковлева, Екатеринбург, Россия
super.nechkin@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-3032-9240>

² Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, Екатеринбург, Россия
emikh.valentina@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6641-691X>

Аннотация. В статье рассмотрены особенности законодательства Свердловской области по вопросам правового мониторинга и проблемы его применения. Авторы отмечают достоинства сложившегося механизма правового мониторинга в Свердловской области: разработан специализированный закон области по вопросам правового мониторинга, наряду с мониторингом практики применения законодательства осуществляется мониторинг состояния законодательства, разработаны и применяются показатели данного вида мониторинга, нормативно закреплены критерии эффективности применения нормативных правовых актов, создана уникальная институциональная основа мониторинга на базе Уральского института регионального законодательства, успешно функционирует автоматизированная информационная система «Регион-Закон». В то же время требуется изменения законодательства Свердловской области по следующим направлениям: 1) коррекция институциональной основы мониторинга за счет изменения порядка формирования Совета по мониторингу законодательства Свердловской области и мониторингу практики его применения или изменения порядка подготовки доклада о состоянии законодательства Свердловской области, 2) доработка системы показателей мониторинга, 3) установление требований к содержательному наполнению документов по итогам мониторинга, 4) совершенствование механизма исполнения результатов мониторинга.

Ключевые слова: правовой мониторинг, мониторинг законодательства, мониторинг правоприменения, региональное законодательство, Свердловская область, доклад о состоянии законодательства


Для цитирования: Нечкин А. В., Руденко В. В. Правовой мониторинг в Свердловской области: состояние законодательства и перспективы совершенствования // Правопорядок: история, теория, практика. 2025. № 1 (44). С. 34–38. DOI: 10.47475/2311-696X-2025-44-1-34-38

Research article


LEGAL MONITORING IN THE SVERDLOVSK REGION: THE STATE OF LEGISLATION AND PROSPECTS FOR IMPROVEMENT

Andrey V. Nechkin¹, Valentina V. Rudenko²

¹ Ural State Law University named after V. F. Yakovlev, Yekaterinburg, Russia
super.nechkin@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-3032-9240>

² Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia
emikh.valentina@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-6641-691X>

Abstract. The article considers the features of the Sverdlovsk region legislation on legal monitoring and the problems of its application. The authors note the advantages of the existing mechanism of legal monitoring in the Sverdlovsk region. The region adopted a specialized regional law on legal monitoring, which enshrines monitoring indicators, a unique institutional basis for monitoring based on the Ural Institute of Regional Legislation, and a mechanism for implementing monitoring results. It has accumulated experience in monitoring the state of legislation in addition to monitoring law enforcement and has created an automated information system “Region-Law”. At the same time, the article concludes on the necessity of changes in the following areas: 1) correction of the institutional basis for monitoring by changing the procedure for

forming the Council for Monitoring Legislation of the Sverdlovsk Region and Monitoring the Practice of Its Application or changing the procedure for preparing a report on the legislation of the Sverdlovsk Region, 2) improvement of the system of monitoring indicators, 3) establishment of requirements for the substantive content of documents on the results of monitoring, 4) improvement of the mechanism for implementing monitoring results.

Keywords: legal monitoring, monitoring of legislation, law enforcement monitoring, regional legislation, Sverdlovsk region, report on the legislation

For citation: Nechkin AV, Rudenko VV. Legal monitoring in the sverdlovsk region: the state of legislation and prospects for improvement. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika* [Legal and Order: History, Theory, Practice]. 2025;(1):34-38. (In Russ.) DOI: 10.47475/2311-696X-2025-44-1-34-38

Введение

В Российской Федерации на сегодняшний день отсутствует общефедеральное регулирование вопросов, связанных с правовым мониторингом на законодательном уровне. Действуют лишь подзаконные акты — Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»¹ и принятое для конкретизации его положений постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации»².

Однако на уровне многих субъектов Российской Федерации существует довольно развитое законодательное регулирование вопросов осуществления правового мониторинга. Причем, нельзя не отметить, что «степень самостоятельности субъектов Российской Федерации в регламентации правового мониторинга на региональном уровне по-прежнему довольно высока» [2, с. 5]. Такое положение вещей обусловлено во многом отсутствием на федеральном уровне закона, который бы комплексно регулировал вопросы нормотворчества и порядок подготовки, принятия, вступления в силу, официального опубликования нормативных правовых актов.

Материалы и методы

В статье использованы нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы осуществления правового мониторинга и его отдельных разновидностей, научная литература по предмету исследования. Основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы научного познания, анализ теоретических и нормативных правовых источников, а также герменевтический метод.

Описание результатов исследования

В Свердловской области накоплен уникальный опыт регламентации правового мониторинга, а также его практического осуществления. В данном субъекте приняты Закон Свердловской области от 10 марта 1999 г. № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области»³, в котором даны определения нормативного правового акта и применения права, которые собственного и выступают

объектами правового мониторинга, и специализированный законодательный акт по вопросам мониторинга — Закон Свердловской области от 17 октября 2013 г. № 84-ОЗ «О мониторинге законодательства Свердловской области и мониторинге практики его применения» (далее — Закон Свердловской области о мониторинге)⁴, который в сравнении с нормативным правовым регулированием на федеральном уровне подходит к понятию мониторинга более обстоятельно, разделяя мониторинг законодательства и мониторинг практики его применения.

Иными словами, своеобразие принятого в Свердловской области подхода в регулировании мониторинга заключается в том, что выделены два органично взаимосвязанных вида мониторинговой деятельности. В рамках первого оценивается состояние законодательства, а в рамках второго — имеющаяся информация о применении законодательства. Тут уместно отметить, что в других субъектах Российской Федерации предмет осуществляемого правового мониторинга может пониматься еще более широко. Яркий тому пример — Ямало-Ненецкий автономный округ, где предусмотрен мониторинг правового пространства. Или, наоборот, более узко, по аналогии с федеральным нормативным правовым регулированием, где предусмотрен исключительно мониторинг правоприменения.

Вместе с тем чрезмерное расширение предмета мониторинговой деятельности за счет выделения новых его разновидностей представляется крайне сомнительным с точки зрения конечной эффективности такого рода деятельности, равно как и обратный процесс — сужение в случае выделения только мониторинга правоприменения.

Видится целесообразным придерживаться дуального подхода, который предполагает анализ самой нормы и практики ее применения [8, с. 87; 4, с. 15]. Однако считаем обязательным нормативное закрепление факта взаимосвязи категорий «мониторинг законодательства» и «мониторинг практики применения законодательства» в качестве составных частей более общего понятия — «правовой мониторинг», чего пока, к сожалению, в действующем законодательстве Свердловской области, в отличие, например, от законодательства Московской области, с необходимой очевидностью не прослеживается. Хотя есть все основания полагать, что областной

¹ Российская газета. 2011. 25 мая (№ 110).

² Российская газета. 2011. 24 авг. (№ 186).

³ Областная газета. 1999.13 марта (№ 48).

⁴ Областная газета. 2013. 19 окт. (№ 475–477).

законодатель, разрабатывая Закон Свердловской области «О мониторинге законодательства Свердловской области и мониторинге практики его применения», упомянутую взаимосвязь предполагал хотя бы на том основании, что согласно ст. 24 данного закона предусмотрена подготовка отчетов о результатах мониторинга законодательства Свердловской области и мониторинга практики его применения.

Важной особенностью правового мониторинга на территории Свердловской области является то, что в нем предусматривается участие специализированного координационного органа — Совета по мониторингу законодательства, а также специализированного учреждения Свердловской области в сфере осуществления мониторинга законодательства Свердловской области и мониторинга практики его применения, которым является Уральский институт регионального законодательства (далее — УИРЗ). УИРЗ осуществляет подготовку проектов актов, их правовую экспертизу и в дальнейшем мониторинг состояния законодательства и практики правоприменения. Ситуация осложняется так же и тем, что УИРЗ, по сути, является на сегодняшний день монополистом в сфере подготовки проектов законов Свердловской области.

Полагаем, что следует полностью согласиться с высказанной в литературе точкой зрения о том, что «модели, предполагающие организацию „невключенного“ [1] правового мониторинга, в большей степени способны раскрыть потенциал мониторингового исследования, поскольку допускают возможность внешнего воздействия на государственные органы с экспертной позиции» [2, с. 9]. Спорным моментом также является позиционирование Совета по мониторингу в качестве отдельного субъекта мониторинга наряду с УИРЗом, при том, что данный совет функционирует при институте.

Подобная модель институциональной организации правового мониторинга не получила распространения на региональном уровне в силу необходимости значительного бюджетного финансирования подобных организаций. Вместе с тем на территории Свердловской области создание подобной организации позволило существенно повысить уровень законодательства.

Степень невключенности правового мониторинга, осуществляемого на территории Свердловской области, является весьма условной и может быть дополнительно повышена, например, за счет изменения порядка формирования Совета по мониторингу законодательства Свердловской области. Так, можно наделить субъекты, чьи представители на сегодняшний день должны входить в состав Совета, правом самостоятельно назначать их без участия Губернатора Свердловской области, который на данный момент формирует данный орган.

Полагаем также, что в положениях Закона Свердловской области о мониторинге следует законодательно закрепить равные пропорции представительства в составе Совета по мониторингу законодательства Свердловской области от всех субъектов, которые наделены таким правом.

Дополнительно целесообразно предусмотреть требование об обязательном привлечении специализированным учреждением Свердловской области научных организаций для подготовки докладов о состоянии законодательства Свердловской области.

Еще одним вариантом изменения законодательства области в этой сфере может быть изменение порядка подготовки ежегодного доклада о состоянии законодательства и практики его применения. Исполнитель может определяться из числа научных и образовательных организаций на конкурсной основе.

Далее хотелось бы заострить внимание на мониторинговых показателях. В Свердловской области на законодательном уровне закрепляются показатели мониторинга законодательства (ст. 17 Закона Свердловской области о мониторинге) и показатели мониторинга практики применения законодательства (ст. 21 Закона Свердловской области о мониторинге). Если показатели первой группы являются уникальными — разработаны и применяются только в Свердловской области, — то показатели второй группы формулируются путем отсылки к показателям, применяемым на федеральном уровне при осуществлении мониторинга правоприменения. Сделано это было, вероятно, исходя из сугубо утилитарных соображений, для того чтобы упростить взаимодействие федерального и регионального уровней власти при осуществлении мониторинга правоприменения в Российской Федерации.

Полагаем, что в случае с показателями мониторинга практики применения законодательства в Свердловской области, возможно, было бы произвести некоторое расширение, с целью синхронизации с собственными показателями мониторинга законодательства, тем более, что утвержденная Правительством Российской Федерации Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации допускает такую возможность. При том, что как минимум один из таких дополнительных критериев уже установлен. На нормативном уровне закреплены критерии эффективности реализации актов (ст. 23 Закона Свердловской области о мониторинге). К ним отнесены: 1) достижение целей и задач принятия акта; 2) социальная и экономическая результативность реализации акта; 3) правовое, финансовое, организационное, кадровое и иное обеспечение реализации акта.

Полагаем, что система критериев мониторинга законодательства, разработанная в Свердловской области, может быть успешно заимствована и в других регионах: реализация правотворческих полномочий субъекта РФ, соответствие законодательства субъекта российскому законодательству, наличие изменений российского законодательства, влекущего изменения регионального законодательства, соответствие актов региона актам большей юридической силы, наличие потребности в правовом регулировании общественных отношений актами субъекта РФ, соблюдение пределов компетенции государственных органов субъекта РФ при принятии актов субъекта РФ, полнота правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, системность

правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений. Но в то же время ряд показателей нуждаются в точном определении на нормативном уровне — полнота и системность правового регулирования.

Важной особенностью и в то же время несомненным достоинством осуществляемого на территории Свердловской области правового мониторинга можно считать его информационное обеспечение и уровень регламентации данного вопроса.

Закрепленный в ст. 20 Закона Свердловской области о мониторинге перечень источников информации, используемой в ходе мониторинга, включает большее число источников по сравнению с перечнем в федеральной Методике осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, но вместе с тем подобной подход — определение информационной основы через причисление возможных источников информации, которые может использовать эксперт, — крайне неудачный. Остается неясным, какого объема информации достаточно для проведения мониторинга и обязательно ли эксперту задействовать все источники информации, перечисленные в Методике [7, с. 4]. Также остаются неурегулированными вопросы, каким образом поступившая информация используется — в полном объеме или частично, и обязательно ли собрать информацию из всех источников. Перечисленные в законе источники можно условно поделить на официальные и неофициальные. В идеале эксперт должен учесть все доступные источники, но зачастую сотрудники органов публичной власти используют лишь имеющуюся в их распоряжении информацию. В связи с этим представляется необходимо указать на необходимость учета информации как из официальных, так и неофициальных источников, и в случае расхождения информации указать на это в документе по результатам мониторинга. Кроме того, требуется запросить необходимую информацию при ее отсутствии.

В Свердловской области предусмотрено создание и ведение информационно-правовых систем, содержащих информацию о состоянии законодательства Свердловской области и практики его применения. В ст. 25 Закона Свердловской области о мониторинге предусмотрена модель информационного наполнения подобных систем: перечень правотворческих полномочий региона, информация о реализации таких полномочий, паспорта актов региона, статистические и иные сведения об исполнении актов, перечень актов региона, перечень актов региона, в которые необходимо внести изменения в связи с изменением федерального и регионального законодательства. Такие системы созданы в аппарате Законодательного Собрания Свердловской области, аппарате Губернатора Свердловской области и УИРЗе (информационная система «Регион-Закон» для мониторинга полномочий органов государственной власти Свердловской области¹), но данные системы имеют ограниченный

доступ и, к сожалению, на сегодняшний день не позволяют обрабатывать массивы информации с помощью искусственного интеллекта по заданным моделям правового мониторинга, хотя правовой мониторинг является именно той сферой, где может быть задействованы технологии искусственного интеллекта для обработки больших данных [3, с. 7]. В литературе по этому поводу совершенно верно отмечается, что информационное обеспечение мониторинга является его важнейшим элементом [6, с. 143–149], но в то же время данный вопрос остается проблемным, прежде всего в силу необходимости существенных затрат, прежде всего материальных [2, с. 9; 5, с. 3]. Именно поэтому далеко не случайно, что на федеральном уровне, а также во многих субъектах РФ, автоматизированные информационные системы по обеспечению правового мониторинга в принципе не созданы, и их нормативное правовое регулирование обходится стороной либо остается крайне фрагментарным.

Особое внимание в Законе Свердловской области о мониторинге уделяется результатам мониторинга и предпринята попытка законодательно оформить механизмы их исполнения (гл. 5). Предусмотрены 10 (!) вариантов использования результатов мониторинга, тогда как федеральное законодательство предусматривает только один вариант, а именно формулирование предложений по совершенствованию действующего законодательства. Но обозначенные в законе варианты сочетают как непосредственно формы реагирования по итогам проведенного анализа (формирование предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства), так и формы оформления результатов мониторинга (подготовка доклада о состоянии законодательства Свердловской области), а также формы информационного обеспечения мониторинга (создание информационно-правовых систем). Контроль за выполнением решений, принятых по результатам мониторинга, возлагается на государственные органы Свердловской области в пределах их компетенции, что ведет в формализации контрольной деятельности или ее игнорированию. Сам же итоговый доклад о состоянии законодательства Свердловской области имеет во многом описательный характер изменений законодательства, которые осуществлялись в анализируемый период, в связи с чем имеет значительный объем (доклад за 2023 год содержит более 300 страниц²), при этом предложения изменения законодательства занимают примерно десятую часть доклада. Изложенные результаты не привязаны к показателям мониторинга, в связи с чем проследить использованную методику не представляется возможным. Представляется,

полномочий субъекта Российской Федерации из федеральных законов и свод нормативных правовых актов Свердловской области. Система позволяет работать с единым комплексом правовой информации, отслеживать процесс реализации полномочий государственных органов Свердловской области [9].

² Доклад о состоянии законодательства Свердловской области в 2023 году. Екатеринбург, 2024. 337 с. URL: <https://uirz.ru/Publ/doklad2023.pdf?ysclid=m6trpkajc2r852161102> (дата обращения: 05.02.2025).

¹ В состав системы входят база законодательных актов Российской Федерации, которыми установлены полномочия государственных органов субъектов Российской Федерации, база

что эффективность анализируемых норм может быть повышена посредством: 1) указания на конкретную информацию, которая должна быть отражена в документах по итогам мониторинга; 2) привязкой результатов к показателям, по которым проводился анализ; 3) указание на источники информации, на основании которых произведен анализ, и анализ данной информации.

Важнейшим вопросом, связанным с осуществлением правового мониторинга, безусловно, следует считать обязательность учета его результатов для нормотворческих органов. Полагаем, что Закон Свердловской области о мониторинге должен содержать прямое указание на обязательность учета результатов мониторинга законодательства Свердловской области и практики его применения и развитие контрольных механизмов в целях отслеживания учета результатов мониторинга.

Заключение

В Свердловской области разработано и действует прогрессивное законодательство по вопросам правотворчества и правового мониторинга, которое во многом опережает федеральное законодательство: разработан

специализированный Закон Свердловской области о мониторинге, наряду с мониторингом практики применения законодательства осуществляется мониторинг состояния законодательства, разработаны и применяются показатели данного вида мониторинга, нормативно закреплены критерии эффективности применения нормативных правовых актов, создана уникальная институциональная основа мониторинга на базе УИРЗа, успешно функционирует автоматизированная информационная система «Регион-Закон».

В то же время представляется необходимым дальнейшее совершенствование законодательства Свердловской области по вопросам правового мониторинга. В частности, может быть скорректирована институциональная основа мониторинга за счет изменения порядка формирования Совета по мониторингу законодательства Свердловской области и мониторингу практики его применения или изменения порядка подготовки доклад о состоянии законодательства Свердловской области, необходимо продолжить работу над показателями мониторинга, содержательным наполнением документов по итогам мониторинга и механизма их исполнения.

Список источников

1. Арзамасов Ю. Г., Наконечный Я. Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. Москва : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2009. 196 с.
2. Блещик А. В., Руденко В. В. Правовой мониторинг в субъектах Российской Федерации: особенности регламентации // Российское право: образование, практика, наука. 2024. № 2. С. 4–12.
3. Бояринцева О. А. Мониторинг правоприменения законодательных актов на Федеральном и региональном уровнях: к вопросу цифровой трансформации // Современные проблемы конституционного и информационного права. Екатеринбург : Уральский государственный юридический университет, 2023. С. 1–9.
4. Галиев Т. Т. О правовом мониторинге // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. 2014. № 1 (33). С. 86–89.
5. Желдыбина Т. А. Правовой мониторинг: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 2–5.
6. Залоило М. В. Современные юридические технологии в правотворчестве : науч.-практ. пособие. Москва : Норма, 2020. 184 с.
7. Здоровцева А. А., Климова О. В. Проблема определения показателей мониторинга правоприменения // Ученые заметки ТОГУ. 2014. Т. 5, № 4. С. 1–4.
8. Правовой мониторинг : научно-практическое пособие / Коллектив авторов. Москва : Юриспруденция, 2009. 293 с.
9. Систематизация полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации: опыт применения в Свердловской области / М. В. Кучин, Э. Л. Воробьева, А. В. Щипанов [и др.] // Евразийский юридический журнал. 2009. № 10 (17). С. 66–69.

ВКЛАД АВТОРОВ

Вклад авторов равноценный.

CONTRIBUTION OF AUTHORS

Contributions by the authors are equal.

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Конфликт интересов отсутствует.

CONFLICT OF INTEREST

There is no conflict of interest.

Дата поступления статьи / Received: 06.02.2025.

Дата рецензирования статьи / Revised: 10.02.2025.

Дата принятия статьи к публикации / Accepted: 15.02.2025.