

# РАЗДЕЛ I. ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА; ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

---

УДК 340.13

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-8-21

## ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ: ИНСТРУМЕНТАЛЬНАЯ ЦЕННОСТЬ И ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

**Черногор Н.Н., Залоило М.В.**

*Институт законодательства и сравнительного правоведения*

*при Правительстве Российской Федерации*

*117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, Российская Федерация*

**Аннотация.** В статье рассматривается доктринальное обоснование значения и развития института правового мониторинга в России. Анализируются российские и зарубежные источники права, обобщается доктрина по указанной тематике. Используются формально-юридический, сравнительно-правовой, системный методы, а также метод моделирования. Авторы приходят к выводам о развитии правового мониторинга и совершенствовании его правового регулирования в направлениях: закрепления его основ в законе о нормативных правовых актах; выделения конституциометрии как направления анализа, конституционного мониторинга и диагностики конституционных процессов; расширения сферы и субъектного состава правового мониторинга; обеспечения его оперативности; придания обязательного характера его результатам; создания единой информационной базы результатов правового мониторинга; применения для целей правового мониторинга искусственного юридического интеллекта; внедрения общественного правового мониторинга.

**Ключевые слова:** эффективность права, совершенствование правового регулирования, правовой мониторинг, мониторинг правоприменения, закон о нормативных правовых актах.

## LEGAL MONITORING: INSTRUMENTAL VALUE AND VECTORS OF DEVELOPMENT

**N. Chernogor, M. Zaloilo**

*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government*

*of the Russian Federation*

*34, B. Chermushkinskaya st., Moscow, 117218, Russian Federation*

© CC BY Черногор Н.Н., Залоило М.В., 2018.

**Abstract.** The article deals with the doctrinal substantiation of the significance and development of the institute of legal monitoring in Russia. Russian and foreign legal acts are analyzed, the doctrine of legal monitoring is generalized. The research methodology included formal-legal, comparative-legal, systemic methods, as well as a modeling method. The authors come to the conclusion that legal monitoring and its regulation develop and improve in the the following directions: their foundations are fixed in the Law on Normative Legal Acts; monitoring studies are conducted; the scope and range of subject composition of legal monitoring are expanded; its efficiency is ensured; its results are endowed with obligatory force; the uniform information base of the results of legal monitoring is created; legal artificial intelligence is used; public legal monitoring is introduced.

**Key words:** effectiveness of law, improvement of legal regulation, legal monitoring, monitoring of law enforcement, law on normative legal acts.

В Российской Федерации принято и действует множество нормативных правовых актов, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни. Система законодательства и в целом система нормативных правовых актов усложняются, что влечёт появление некоторых внутрисистемных проблем и негативные качественные изменения (например, распространение юридических коллизий). Действие большого числа нормативных правовых актов нередко является противоречивым и конфликтным и не всегда эффективно для регулирования общественных отношений. Актуальным является совершенствование нормативной правовой базы, которая отвечала бы новым реалиям и тенденциям общественного развития в Российской Федерации. Созданию эффективных юридических норм способствует использование современных прошедших апробацию юридических технологий. В связи с этим возрастает значение правового мониторинга в изучении динамики российского законодательства и его модернизации.

Правовой мониторинг понимается в литературе как «методически обоснованная комплексная систематиче-

ская деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества правотворческого процесса, юридических норм и практики их реализации на предмет достижения поставленных при их принятии целей, а также по прогнозированию путей совершенствования правотворчества и правоприменения» [2, с. 126; 21, с. 32].

В формировании доктринальных основ правового мониторинга (в широком значении, не ограниченном той или иной стадией правового регулирования, видом правового акта и пр.) особую роль сыграли разработки Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – ИЗаСП), где представлены соответствующие концепция, методика организации и проведения [5; 7–10; 16; 22; 27; 34], на которые ориентировались субъекты Российской Федерации, первоначально и установившие правовое регулирование мониторинга. В соответствии с этой концепцией ИЗаСП правовой мониторинг понимается как система информационных наблюдений, с помощью которой осуществляются анализ и оценка резуль-

татов правотворческой деятельности, качества и эффективности нормативных правовых актов [10, с. 30]. Таким образом, в круг объектов правового мониторинга включаются не только действующие законы, иные нормативные правовые акты и правоприменительная практика, но и правотворческий процесс.

На федеральном уровне правила проведения мониторинга закреплены в подзаконных нормативных правовых актах Президента Российской Федерации [28] и Правительства Российской Федерации [19]. Действующим правовым регулированием предусмотрено осуществление федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации текущего (на регулярной основе) и оперативного (в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека) мониторинга правоприменения в целях совершенствования правовой системы государства.

В литературе было предложено осуществлять в последующем мониторинг актов, по которым при их подготовке проводилась оценка регулирующего воздействия (ОРВ), с тем чтобы оценить соответствие прогнозируемых целей и фактических последствий правового регулирования, а также качество самой процедуры ОРВ [23, с. 266]. В 2015 г. такой мониторинг – оценка фактического воздействия (ОФВ) – был внедрён в российскую правовую систему [20].

Проведение правового мониторинга позволяет обнаружить разного рода дефекты правового регулирования (коллизии, пробелы, неопределённость и пр.), определить потребности и направления его совершенствования и систематизации. Правовой мониторинг имеет большое значение в обеспечении прозрачности управленческой деятельности посредством информирования населения о состоянии правовой системы Российской Федерации, в установлении обратной связи правотворческих органов и общества. Это способствует повышению уровня правовой культуры и правосознания граждан и обеспечивает более полную реализацию гражданских правотворческих инициатив (например, с использованием интернет-портала «Российская общественная инициатива») [29].

Признавая очевидную значимость осуществляемого в настоящее время мониторинга правоприменения и его регулирования, необходимо отметить, что ограничение мониторинга областью правоприменения (которой даже не исчерпывается стадия правореализации, включающая, помимо этого, соблюдение, исполнение и использование юридических норм), сужение его субъектного состава (из которого исключены иные, помимо исполнительной власти, правотворческие и прежде всего законотворческие органы, суды, профессиональное юридическое общество, представители науки, бизнеса, гражданского общества и др.) не позволяют в полной мере достичь его цели – повышения эффективности правового регулирования, в то время как этому призваны способствовать осуществляемые на профессиональном уровне различными субъектами

(в первую очередь правотворческими, а также судебными органами) постоянное наблюдение, анализ и воздействие на весь цикл правового развития – от зарождения идеи, подготовки концепции нормативного правового акта до его принятия и реализации (во всех формах), а также потенциального совершенствования.

В связи с этим представляет интерес зарубежный опыт правового регулирования мониторинга, в частности в странах, близких к России по правовым традициям. Во многих государствах – участниках Содружества Независимых Государств – приняты законы о нормативных правовых актах (о правовых актах), регулирующие порядок разработки, экспертизы, принятия, официального опубликования, вступления в силу, изменения, прекращения, толкования нормативных правовых (либо в более широком смысле – правовых) актов. В такие законы, как правило, включаются нормы о правовом мониторинге. В частности, закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах» (далее – закон Республики Казахстан о правовых актах) [14] предусматривает более широкий круг субъектов правового мониторинга по сравнению с его отечественным правовым регулированием, относя к таковым не только государственные органы, но и общественные и научные организации, граждан, которые привлекаются к его проведению государственными органами (п. 2, 3 ст. 50). Кроме того, этим законом предусмотрено проведение Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан общественного мониторинга нормативных правовых актов (ст. 51).

В недавно принятом законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 «О нормативных правовых актах» (далее – закон Республики Беларусь о нормативных правовых актах) [13] также очерчен достаточно широкий круг субъектов правового мониторинга, куда включены все нормотворческие органы (должностные лица), в состав которых входят и органы местного самоуправления, а также иные уполномоченные государственные органы (организации). В целях проведения правового мониторинга предусмотрены также публичные обсуждения, изучение предложений научных организаций, общественных объединений, а также граждан по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики (ст. 75).

Как уже было сказано, правовой мониторинг позволяет оценить эффективность правового регулирования. Эффективность правовых норм, права, правового регулирования является предметом исследований многих авторов советского и современного периодов. Известны различные подходы к определению эффективности в праве. Однако превалирующим является взгляд на эффективность в аспекте соотношения целей, для достижения которых были приняты соответствующие нормы права и наличествующие результаты их реализации [26, с. 3–19; 36, с. 22; 37, с. 2]. Однако, к сожалению, в п. 8 Методики осуществления мониторинга правоприменения, где перечислены показатели, по которым обобщается, анализируется и оценивается информация о правоприменительной практике, не указан основной – соответствие цели, для достижения кото-

рой был принят нормативный правовой акт, результатам его фактической реализации (т. е. оценка акта на предмет его эффективности). При этом, как отмечают отдельные авторы, в ряде государств Европы (Германия, Нидерланды и др.) этот критерий является ключевым [3, с. 5–13]. Следует также отметить, что близкая к правовому мониторингу процедура ОФВ проводится, помимо прочего, в целях определения достижения заявленных целей регулирования (если акт при разработке не проходил процедуру ОРВ), хотя имеет ограниченную сферу применения (акты, затрагивающие предпринимательскую и иную экономическую деятельность) и обусловлено проведением ОРВ.

Помимо нормативных правовых актов в качестве объекта мониторинга, а также его предмета и источника информации выступает судебная практика [4, с. 97–104; 18, с. 57–67; 35, с. 114]. Однако судебные органы не являются полномочными субъектами мониторинга правоприменения в Российской Федерации, хотя именно судебными органами осуществляется значительный объём правоприменительной деятельности, они чаще других органов власти выявляют дефекты юридических норм. В связи с этим полагаем, что роль, отведённая судам в механизме мониторинга правоприменения, не соответствует целям данной деятельности, поэтому оптимальным представляется вариант, при котором высшие суды и общероссийские органы судейского сообщества должны быть наделены полномочиями по проведению правового мониторинга на постоянной основе [35, с. 119].

Целесообразно привлечение к правовому мониторингу авторитетных научных учреждений и высших учебных заведений. Например, этим могут заниматься члены научно-консультативных советов, образованных при соответствующих органах власти.

В систему правового мониторинга, рассматриваемого в качестве одного из элементов диагностики рисков [17, с. 56], должна быть включена прогнозная составляющая. Юридическое прогнозирование как предвидение состояния правовой системы страны в будущем, расчёт возможных последствий и рисков (юридических, социальных, экономических, финансовых, политических, экологических и пр.) принятия, изменения и отмены юридических норм во многом опирается на результаты правового мониторинга. Если мониторинг позволяет выявить недостатки действующего правового регулирования, то прогноз предлагает альтернативные варианты их устранения [25, с. 3–14]. При этом необходимо иметь в виду, что результаты мониторинга и прогнозирования должны учитываться при планировании (особенно перспективном) правотворческой деятельности [1, с. 41–50]. К примеру, учёт результатов правового мониторинга при разработке планов подготовки проектов нормативных правовых актов предусмотрен п. 3 ст. 38 закона Республики Беларусь о нормативных правовых актах, п. 4 ст. 15 закона Республики Казахстан о правовых актах. В Кыргызской Республике согласно ст. 18 закона от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (далее – закон Кыргызской Республики о нормативных правовых актах)

[12] результаты мониторинга и оценки действующего законодательства учитываются при планировании законопроектных работ.

Приходится констатировать, что действующее в Российской Федерации правовое регулирование лишает мониторинг его главного свойства – оперативности. Итоги этой деятельности публикуются один раз в год в докладе Министерства юстиции Российской Федерации, представляемом Президенту Российской Федерации, причём на федеральном уровне этот доклад является фактически «единственным официальным документом, представляющим результаты мониторинга в правовой сфере» [6, с. 64]. Возникает ситуация, когда к сентябрю 2018 г. опубликован только Доклад о результатах мониторинга правоприменения в 2016 г. [11, с. 108–131]. Это замедляет процесс реагирования на выявленные недостатки нормативных правовых актов и практики их применения, отрывает правотворческий процесс от действенного решения практических проблем. Однако правовой мониторинг – это по своей природе оперативный инструмент для создания законодательных и иных нормативных правовых актов, призванный как можно быстрее выявлять дефекты правового регулирования и незамедлительно их устранять. Он не может быть сведён к годовому докладу, его результаты должны обобщаться чаще. Ожидается, что этому будет способствовать создание официальной базы проектов нормативных правовых актов, действующих нормативных правовых актов и практики их реализации, что существенно облегчит процедуру правового мониторинга, а так-

же единой информационной базы его результатов (где материал будет группироваться по сферам, стадиям правового регулирования, видам мониторинга, его субъектам, объектам и т. п.).

Использование результатов мониторинга правоприменения, отражённых в ежегодном докладе Минюста России, согласно действующему регулированию, не имеет обязательного характера, не обуславливает совершенствование нормативных правовых актов и практики их применения. В доктрине констатируется, что «соответствующий порядок, критерии учёта, способы реагирования по результатам мониторинга не закреплены» [7, с. 86]. Полагаем, что в пояснительных записках, прежде всего к законопроектам, должны отражаться данные правового мониторинга, которыми следует обосновывать необходимость принятия законопроекта. «Принятию новых законодательных предписаний должны предшествовать процедуры правового мониторинга действующих норм» [32, с. 30].

Подтверждение этому находим в рассмотренных выше зарубежных законах о нормативных правовых актах. Так, в ст. 25 закона Кыргызской Республики о нормативных правовых актах, предъявляющей требования к справке-обоснованию проекта нормативного правового акта (аналог пояснительной записки в России) в числе сведений, которые она должна содержать, присутствуют сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений. В свою очередь, законом Республики Беларусь о нормативных правовых актах в случае подготовки значительного по объёму,

сложного по содержанию и (или) наиболее значимого по степени важности регулируемых общественных отношений проекта нормативного правового акта предусмотрена разработка его концепции, которая согласно п. 2 ст. 43 этого закона должна содержать в том числе обзор результатов правового мониторинга.

Системная организация правотворчества и правоприменения, как ожидается, будет способствовать принятию федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [15], что обуславливает необходимость закрепления основ правового мониторинга в этом законе. ИЗИСП в 2012–2013 гг. разработал соответствующий законопроект (в настоящее время готовится его обновленный вариант) [24], охватывающий полный цикл жизни юридической нормы. В нём правовому мониторингу посвящена отдельная гл. 12, где сформулированы его цели, виды, субъекты, способы осуществления, урегулировано использование материалов о его результатах.

“Цифровое” развитие страны, трансформация сфер правотворчества и правореализации в условиях масштабной цифровизации [31; 33] могут оказать существенное положительное влияние на развитие института правового мониторинга. Целесообразно разделение процедуры его проведения на несколько этапов, при этом на предварительном этапе наблюдение, анализ и оценку правотворческой деятельности, нормативных правовых актов и практики их реализации, выявление разного рода дефектов правового регулирования возможно осуществлять с использованием искусственного юридическо-

го интеллекта. На последующем этапе правового мониторинга его объекты должны анализироваться и оцениваться уже человеком – уполномоченным субъектом правового мониторинга.

Перспективным видится также закрепление в правовой системе страны института общественного правового мониторинга, осуществляемого отдельными гражданами, институтами гражданского общества, общественными объединениями и пр. Этот предлагаемый институт следует отличать от общественного мониторинга как одной из форм общественного контроля [30] (в рамках последнего осуществляется наблюдение за деятельностью государственных и муниципальных органов, органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, но не анализ и оценка, к примеру, принимаемых ими и иными субъектами нормативных правовых актов). Представляется, что это логичный шаг в развитии уже созданной системы вовлечённости населения, гражданского общества в решение правовых вопросов наряду с гражданской правотворческой инициативой (интернет-ресурс <https://www.roi.ru>) и общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти (федеральный портал проектов нормативных правовых актов <http://regulation.gov.ru>). Для этого должна быть создана интернет-площадка общественного правового мониторинга, результаты которого правотворческим органам надлежит учитывать при разработке и совершенствовании соответствующих нормативных правовых актов.

Таким образом, как показало исследование, развитие института правового мониторинга должно осуществляться в направлениях:

– формализации и унификации его основ в федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»;

– расширения сферы мониторинга за счёт включения в неё не только правоприменения, но всего цикла жизни правовых норм, включая подготовку и принятие последних, что смещает направление мониторинга от правоприменения к правотворчеству и даже к правообразованию;

– выработки общих подходов к концепции дальнейшего развития мониторинговых исследований (например, о необходимости выделения конституциометрии как направления дальнейшего анализа, конституционного мониторинга и диагностики конституционных процессов);

– проведения сравнительно-правовых исследований состояния и векторов развития законодательства и доктрины на евразийском пространстве;

– включения в субъектный состав правового мониторинга всех ветвей

государственной власти, органов местного самоуправления, гражданского общества, профессионального юридического сообщества, представителей науки, независимых экспертов и пр.;

– обеспечения оперативности правового мониторинга;

– придания обязательного характера результатам правового мониторинга, в том числе путём обоснования необходимости принятия законодательных актов мониторинговыми исследованиями;

– использования новейших информационных технологий для создания официальной базы проектов нормативных правовых актов, действующих нормативных правовых актов и практики их реализации, единой информационной базы результатов правового мониторинга, а также для применения в процедуре правового мониторинга возможностей искусственного юридического интеллекта;

– внедрения общественного правового мониторинга и создания интернет-портала для его проведения.

*Статья поступила в редакцию: 14.09.2018 г.*

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 41–50.
2. Актуальные проблемы правотворчества: учеб. пособие / Н.Н. Черногор, М.В. Залоило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: юридическая фирма «Контракт», 2018. 144 с.
3. Астанин В.В. Методологические основы мониторинга правоприменения в контексте научной доктрины и требований законодательства // Административное и муниципальное право. 2012. № 4. С. 5–13.
4. Глазкова М.Е. Органы судебной власти в механизме мониторинга правоприменения и мониторинга процессуальных норм // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 97–104.
5. Горохов Д.Б. О результатах правового мониторинга: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2010. № 12. С. 5–9.

6. Горохов Д.Б. Правовой мониторинг в сфере экологии // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 59–69.
7. Горохов Д.Б. Современное нормативное обеспечение мониторинга в сфере права и статус его результатов // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 83–97.
8. Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 17–29.
9. Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в субъекте РФ: рекомендации по совершенствованию (на примере города Москвы) // Журнал российского права. 2009. № 1. С. 42–55.
10. Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25–38.
11. Доклад о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2016 год // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3. С. 108–131.
12. Закон Кыргызской Республики от 20.07.2009 № 241 (ред. от 20.07.2017) «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. 2009. № 7. Ст. 751.
13. Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-3 «О нормативных правовых актах» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. 2018. № 2/2568 URL: <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11800130&p1=1> (дата обращения: 12.09.2018).
14. Закон Республики Казахстан от 06.04.2016 № 480-V ЗРК (ред. от 05.07.2018) «О правовых актах» // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2016. № 7–I. Ст. 46.
15. Залоило М.В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 43–53.
16. Механизм правового мониторинга: науч.-практ. пособие / Д.Б. Горохов и др.; отв. ред. А.В. Павлушкин. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2012. 160 с.
17. Научные концепции развития российского законодательства / С.Е. Нарышкин и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. 7-е изд., доп. и перераб. М.: Юриспруденция, 2015. 544 с.
18. Павлушкин А.В., Глазкова М.Е., Черепанова Е.В. Судебная практика в механизме правового мониторинга // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 57–67.
19. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 (ред. от 29.08.2018) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 965.
21. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М.: Международный юридический институт, 2010. 232 с.
22. Правовой мониторинг: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М.: Юриспруденция, 2009. 416 с.
23. Правовые модели и реальность / О.А. Акопян и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. 280 с.
24. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект) / Т.Я. Хабриева и др. М.: Институт законода-

- тельства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013. 70 с.
25. Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 3–14.
  26. Самощенко И.С., Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм // Учёные записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18. С. 3–19.
  27. Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б., Чеснокова М.Д., Черепанова Е.В., Глазкова М.Е. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 125–136.
  28. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 (ред. от 25.07.2014) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.
  29. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.
  30. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Ч. I). Ст. 4213.
  31. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 85–102.
  32. Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 25–30.
  33. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85–102.
  34. Черногор Н.Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2008. № 11. С. 49–52.
  35. Черногор Н.Н., Глазкова М.Е. Мониторинг судебной практики // Судебная практика в современной правовой системе России: монография / Т.Я. Хабриева и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2017.
  36. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / Ю.А. Тихомиров и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 336 с.
  37. Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. Эффективность правовых норм. М.: Юридическая литература, 1980. 280 с.

#### REFERENCES

1. Abramova A.I. [Topical Problems of Planning Legislative Activity]. In: *Zhurnal Rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2012, no. 3, pp. 41–50.
2. Chernogor N.N., Zaloilo M.V. *Aktual'nye problemy pravotvorchestva* [Current Issues of Law-Making]. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., Legal Company “Kontrakt” Publ., 2018. 144 p.

3. Astanin V.V. [Methodological Bases of Law Enforcement Monitoring in the Context of Scientific Doctrine and Legal Requirements]. In: *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and Municipal Law], 2012, no. 4, pp. 5–13.
4. Glazkova M.E. [The Judiciary in the Mechanism of Law Enforcement and Procedural Rules Monitoring]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2012, no. 9, pp. 97–104.
5. Gorokhov D.B. [The Results of Legal Monitoring: a Problem]. In: *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2010, no. 12, pp. 5–9.
6. Gorokhov D.B. [Legal Monitoring in the Field of Ecology]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2015, no. 12, pp. 59–69.
7. Gorokhov D.B. [Modern Regulatory in Legal Monitoring and the Status of its Results]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2012, no. 9, pp. 83–97.
8. Gorokhov D.B., Glazkova M.E. [Organization of Legal Monitoring In The System of Federal Executive Bodies]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2008, no. 4, pp. 17–29.
9. Gorokhov D.B., Glazkova M.E. [Organization of Legal Monitoring In The Subject of the Russian Federation: Recommendations for Improvement]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2009, no. 1, pp. 42–55.
10. Gorokhov D.B., Spektor E.I., Glazkova M.E. [Legal Monitoring: Concept and Organization]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2007, no. 5, pp. 25–38.
11. [Report on the Results of Law Enforcement Monitoring in the Russian Federation in 2016]. In: *Monitoring pravoprimeneniya* [Law Enforcement Monitoring], 2017, no. 3, pp. 108–131.
12. [The Law of the Kyrgyz Republic dated 20.07.2009 no. 241 (as amended on 20.07.2017) “On Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic”]. In: *Vedomosti Zhogorku Kenesha Kyrgyzskoi Respubliki* [The News of Zhogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic], 2009, no. 7, art. 751.
13. [The Law of the Republic of Belarus dated 17.07.2018 no. 130-Z “On Normative Legal Acts”]. In: *Natsional'nyi pravovoi Internet-portal Respubliki Belarus'* [National Legal Internet Portal of the Republic of Belarus] 2018, no. 2. Available at: <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H11800130&p1=1> (accessed: 12.09.2018).
14. [The Law of the Republic of Kazakhstan dated 06.04.2016 No. 480-V ZRK (ed. by 05.07.2018) “On Legal Acts”]. In: *Vedomosti Parlamenta Respubliki Kazakhstan* [The News of the Parliament of the Republic of Kazakhstan], 2016, no. 7–I, art. 46.
15. Zaloilo M.V. [Strategic Planning to Ensure the Effectiveness of Law-Making]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2018, no. 4, pp. 43–53.
16. Gorokhov D.B. et al. *Mekhanizm pravovogo monitoringa* [Mechanism of Legal Monitoring]. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., INFRA-M Publ., 2012. 160 p.
17. Naryshkin S.E., Khabrieva T.Ya., Abramova A.I. *Nauchnye kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva* [The Scientific Concepts Russian Legislation Development]. Moscow, Jurisprudence Publ., 2015. 544 p.
18. Pavlushkin A.V., Glazkova M.E., Cherepanova E.V. [Court Practice in Legal Monitoring]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2014, no. 8, pp. 57–67.
19. [The Resolution of the Government of the Russian Federation dated 19.08.2011 № 694 “On Approval of Methods of Implementation of Law Enforcement Monitoring in the Russian Federation”]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the Legislation of the Russian Federation], 2011, no. 35, art. 5081.
20. [The Resolution of the Government of the Russian Federation dated 30.01.2015 no. 83 (as amended on 29.08.2018) “On Assessment of the Actual Impact of Regulatory Legal Acts

- and on Amendments to Certain Acts of the Government of the Russian Federation”]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the Legislation of the Russian Federation], 2015, no. 6, art. 965.
21. Chernogor N.N. *Pravovoi monitoring: aktual'nye problemy teorii i praktiki* [Legal Monitoring: Current Issues of Theory and Practice]. Moscow, International Law Institute Publ., 2010. 232 p.
  22. Tikhomirova Yu.A., Gorokhov D.B. *Pravovoi monitoring* [Legal monitoring: Theoretical and Practical Course]. Moscow, Jurisprudence Publ., 2009. 416 p.
  23. Akopyan O.A. et al. *Pravovye modeli i real'nost'* [Legal Models and Reality]. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., INFRA-M Publ., 2014. 280 p.
  24. Khabrieva T.Ya. et al. *Proekt federal'nogo zakona "O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiiskoi Federatsii" (initsiativnyi zakonoproekt)* [The Draft of the Federal Law “On Normative Legal Acts in the Russian Federation” (Initiative Bill)]. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., 2013. 70 p.
  25. Radchenko V.I., Ivanyuk O.A., Plyugina I.V., Tsirin A.M., Chernobel' G.T. [Practical Aspects of Legal Forecasting and Efficient Application of Predicted Norms]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2008, no. 8, pp. 3–14.
  26. Samoshchenko I.S., Nikitinskii V.I. [The Concept of Effectiveness of Legal Norms]. In: *Uchenye zapiski VNIISZ* [Research Papers of the All-Union Research Institute of Soviet Legislation], 1969, no. 18, pp. 3–19.
  27. Tikhomirov Yu.A., Pavlushkin A.V., Gorokhov D.B., Chesnokova M.D., Cherepanova E.V., Glazkova M.E. [On the Organization And Implementation of Legal Monitoring]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2010, no. 6, pp. 125–136.
  28. [The Decree of the President of the Russian Federation dated 20.05.2011 no. 657 (as amended on 25.07.2014) “On Law Enforcement Monitoring in the Russian Federation”]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the Legislation of the Russian Federation], 2011, no. 21, art. 2930.
  29. [The Decree of the President of the Russian Federation dated 04.03.2013 № 183 (as amended on 23.06.2014) “On Consideration of Public Initiatives Submitted by Russian Citizens Via the Internet Resource “Russian Public Initiative”]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the Legislation of the Russian Federation], 2013, no. 10, art. 1019.
  30. [The Federal Law dated 21.07.2014 no. 212-FZ (as amended on 29.12.2017) “On Fundamentals of Public Control in Russia”]. In: *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of the Legislation of the Russian Federation], 2014, no. 30 (p. I), art. 4213.
  31. Khabrieva T.Ya. [Law before the Challenges of Digital Reality]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2018, no. 9, pp. 85–102.
  32. Khabrieva T.Ya. [The Stages and Main Directions of Constitutionalization Of the Modern Russian Legislation]. In: *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya* [Journal of Constitutional Justice], 2013, no. 6, pp. 25–30.
  33. Khabrieva T.Ya., Chernogor N.N. [Law in Digital Reality]. In: *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of the Russian Law], 2018, no. 1, pp. 85–102.
  34. Chernogor N.N. [Monitoring the Constitution: a Problem]. In: *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2008, no. 11, pp. 49–52.
  35. Chernogor N.N., Glazkova M.E. [The Monitoring of Judicial Practice]. In: Khabrieva T.Ya. et al. *Sudebnaya praktika v sovremennoi pravovoi sisteme Rossii* [Jurisprudence in Modern Legal System of Russia]. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under

- the Government of the Russian Federation Publ., Norma Publ., INFRA-M Publ., 2017.
36. Tikhomirov Yu.A., Emel'yantsev V.P., Ayurova A.A. *Effektivnost' zakonodatel'stva: voprosy teorii i praktiki* [The Effectiveness of Legislation: Theory and Practice]. Moscow, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation Publ., INFRA-M Publ., 2015. 336 p.
37. Glazyrin V.V., Kudryavtsev V.N., Nikitinskii V.I., Samoshchenko I.S. *Effektivnost' pravovykh norm* [The Effectiveness of Legal Norms]. Moscow, Legal Literature, 1980. 280 p.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

*Черногор Николай Николаевич* – доктор юридических наук, профессор Российской академии наук, профессор, и. о. заведующего центром фундаментальных правовых исследований, заведующий кафедрой государствоведения, общеправовых и социально-гуманитарных дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;  
e-mail: chernogor72@yandex.ru

*Залоило Максим Викторович* – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства, доцент кафедры государствоведения, общеправовых и социально-гуманитарных дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации;  
e-mail: z-lo@mail.ru

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

*Nikolay N. Chernogor* – Doctor of Law, professor at Russian Academy of Sciences, professor, Acting Head of the Center of Fundamental Legal Research, Head of the Department of State Studies, General Legal, Social and Humanitarian Disciplines, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;  
e-mail: chernogor72@yandex.ru

*Maksim V. Zaloilo* – PhD in Law, Leading Researcher of the Department of Theory of Law and Interdisciplinary Research of Legislation, associate professor at the Department of State Studies, General Legal, Social and Humanitarian Disciplines, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation;  
e-mail: z-lo@mail.ru

---

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Черногор Н.Н., Залоило М.В. Правовой мониторинг: инструментальная ценность и векторы развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 8–21.  
DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-8-21

**FOR CITATION**

Chernogor N.N., Zaloilo M.V. Legal Monitoring: Instrumental Value and Vectors of Development. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2018, no. 3, pp. 8–21.

DOI: 10.18384/2310-6794-2018-3-8-21