



ЛИПЕЦКИЙ ОБЛАСТНОЙ СОВЕТ ДЕПУТАТОВ  
3 сессия VI созыва

## ПОСТАНОВЛЕНИЕ

30.11.2016 г.

г. Липецк

94-пс

**О результатах мониторинга Закона Липецкой области  
«О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области»**

Липецким областным Советом депутатов в соответствии с Программой нормотворческих работ Липецкого областного Совета депутатов на 2016 год был проведен мониторинг Закона Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» (далее – Закон области № 213-ОЗ).

По результатам мониторинга установлено, что данный нормативный акт в целом успешно реализуется, но требует корректировки по ряду моментов в целях его приведения в соответствие с действующей федеральной нормативной правовой базой: Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации».

В связи с этим, руководствуясь пунктом 1 статьи 30 Устава Липецкой области Российской Федерации, статьей 9 Закона Липецкой области «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», Липецкий областной Совет депутатов

### ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Принять информацию о ходе реализации Закона Липецкой области «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» (прилагается).

2. Комитету по законодательству и правовым вопросам внести в порядке законодательной инициативы в Липецкий областной Совет депутатов проект закона Липецкой области «О внесении изменений в Закон Липецкой области «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», разработанный по результатам мониторинга Закона области № 213-ОЗ.

3. В целях обеспечения единообразия правовой регламентации института мониторинга правоприменения Липецкому областному Совету депутатов направить предложение в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о разработке в качестве совместной законодательной инициативы проекта федерального закона «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

4. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» информацию о ходе реализации Закона Липецкой области «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» направить в Министерство юстиции Российской Федерации.

5. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

**Председатель Липецкого  
областного Совета депутатов**

**П.И. Путилин**

# **ИНФОРМАЦИЯ**

**о ходе реализации Закона Липецкой области  
«О мониторинге нормативных правовых актов  
Липецкой области»**

**Липецк 2016**

## Содержание

Введение	стр. 3
1. Законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о мониторинге правоприменения	стр. 4-17
2. Предмет регулирования и реализация Закона Липецкой области «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области»	стр. 17-25
3. Вопросы совершенствования законодательства о мониторинге правоприменения	стр. 25-27
Заключение	стр. 28

## **Введение**

В последние годы в русском языке прочно обосновалось слово «мониторинг», которое произошло от латинского «monitor» - предостережение, наблюдение, контролирование. В широком смысле под мониторингом понимается систематическое наблюдение за каким-либо процессом, сбор и обработку информации, подготовку рекомендаций по внесению корректив.

В сознании современного человека это понятие обычно ассоциируется с такими областями как социология, экономика, управление. Однако сфера его применения гораздо шире.

В настоящее время в России, как на федеральном, так и на региональном уровне уделяется пристальное внимание мониторингу правоприменения, имеющему огромное значение для построения эффективной законодательной базы.

Правовой мониторинг рассматривается как важнейший инструмент, обеспечивающий своевременную корректировку законодательства.

Анализ информации о ходе реализации Закона Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» направлен на систематизацию актуальных вопросов, связанных с мониторингом правоприменения, и выработку предложений по совершенствованию законодательства в этой сфере.

## **1. Законодательство Российской Федерации и субъектов Российской Федерации о мониторинге правоприменения**

За последние два десятилетия российское общество претерпело кардинальные изменения в политической, экономической, социальной сферах жизни, что, естественно, не могло не отразиться на правовой системе государства.

В связи с динамичным развитием общества правовая система Российской Федерации также характеризуется динамичным развитием, что влечет за собой значительное увеличение числа законов и иных нормативных правовых актов. Зачастую качество принимаемых нормативных правовых актов оставляет желать лучшего. Как показывает правоприменительная практика, нередко нормативные правовые акты содержат коллизии, пробелы и, даже, коррупциогенные факторы.

Определенным решением данных вопросов стало создание института правового мониторинга, позволяющего отслеживать процесс применения нормативных правовых актов, оценивать их эффективность и последствия их действия.

Бесспорно, что для современной правотворческой и правоприменительной деятельности правовой мониторинг является уже сложившимся институтом. Несмотря на короткий срок становления данного института, он в целом сформирован и реально действует в механизме правового управления. Закреплены основы его проведения, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Фактически правовые основы мониторинга правоприменения в Российской Федерации и организации системы мониторинга были сформированы в 2011 году.

Основополагающими нормативными правовыми актами, регламентирующими осуществление мониторинга правоприменения на федеральном уровне стали Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (далее – Указ Президента РФ № 657) и Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» (далее – Постановление Правительства РФ № 694).

Указ Президента РФ № 657 принят во исполнение Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 года Пр-1568, а также Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы».

В развитие Указа Президента РФ № 657 разработана Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации, утвержденная Постановлением Правительства РФ № 694.

В соответствии с Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ № 657, мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий по сбору, обобщению, анализу

и оценке информации для обеспечения принятия, изменения или признания утратившими силу (отмены):

- законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации - в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека;

- нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов - в случаях, предусмотренных федеральными законами;

- нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов - в случаях, предусмотренных актами Президента Российской Федерации;

- нормативных правовых актов Российской Федерации - в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, иными программными документами, поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период и программами социально-экономического развития государства;

- нормативных правовых актов Российской Федерации - в целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов;

- нормативных правовых актов Российской Федерации - в целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы.

Основной целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации.

Согласно Указу Президента РФ № 657 осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также функции по координации мониторинга, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, и его методическому обеспечению возложено на Министерство юстиции Российской Федерации.

Мониторинг проводится в соответствии с планом мониторинга и, как уже было отмечено выше, согласно методике его осуществления.

При наличии соответствующего поручения Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации мониторинг осуществляется без внесения изменений в утвержденный Правительством Российской Федерации план мониторинга.

Следует обратить внимание, что Указом Президента РФ № 657 предусмотрена возможность осуществления мониторинга федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по собственной инициативе.

Проект плана мониторинга ежегодно разрабатывается Министерством юстиции Российской Федерации с учетом:

- ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;
- решений (предложений) Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского Суда по правам человека, Верховного Суда Российской Федерации;
- предложений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона;
- предложений Следственного комитета Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- национального плана противодействия коррупции, иных программных документов, поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;
- основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на соответствующий период;
- программ социально-экономического развития государства;
- предложений институтов гражданского общества и средств массовой информации.

Федеральные органы исполнительной власти, иные федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают в пределах своей компетенции предложения институтов гражданского общества и средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившие в соответствующий орган.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации при подготовке предложений к проекту плана мониторинга учитывают предложения соответствующих органов местного самоуправления.

Указом Президента РФ № 657 определены сроки внесения предложений к проекту плана мониторинга.

Предусмотрено, что предложения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка,



Счетной палаты Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона; Следственного комитета Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; институтов гражданского общества и средств массовой информации к проекту плана мониторинга представляются в Министерство юстиции Российской Федерации ежегодно, до 1 июня.

Проект плана мониторинга ежегодно, до 1 августа, вносится Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство Российской Федерации.

План мониторинга ежегодно, до 1 сентября, утверждается Правительством Российской Федерации.

В плане мониторинга отражаются следующие вопросы:

отрасль (подотрасль) законодательства либо группа нормативных правовых актов, мониторинг которых планируется осуществить;

наименования федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, участвующих в мониторинге;

сроки осуществления мониторинга;

иные данные.

Федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации ежегодно, до 1 июня, представляют в Министерство юстиции Российской Федерации доклады о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году в соответствии с планом мониторинга.

Сведения, полученные в результате мониторинга, осуществленного федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по собственной инициативе, могут направляться до 1 июня в Министерство юстиции Российской Федерации по решению этих органов.

Другие органы и организации могут направлять в Министерство юстиции Российской Федерации до 1 июня предложения к проекту доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга.

Министерство юстиции Российской Федерации на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году, и других материалов, поступивших в Министерство, подготавливает проект доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

В проекте доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга подводятся итоги выполнения плана мониторинга за предыдущий год и вносятся предложения:

- о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

- о мерах по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

- о мерах по повышению эффективности правоприменения;

- о мерах по повышению эффективности противодействия коррупции;

- о государственных органах, ответственных за разработку соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и за реализацию мер по повышению эффективности правоприменения и противодействия коррупции.

Проект доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации ежегодно, до 1 августа, направляются в установленном порядке Министерством юстиции Российской Федерации в Правительство Российской Федерации для рассмотрения.

Правительство Российской Федерации ежегодно, до 1 сентября, представляет Президенту Российской Федерации доклад о результатах мониторинга.

Президентом Российской Федерации по итогам рассмотрения доклада о результатах мониторинга могут быть даны поручения государственным органам и организациям, а также должностным лицам о разработке законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и принятии иных мер по реализации предложений, содержащихся в указанном докладе.

Доклад о результатах мониторинга после рассмотрения его Президентом Российской Федерации подлежит опубликованию Министерством юстиции Российской Федерации в средствах массовой информации, а также размещению на официальных сайтах Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Согласно данным официального сайта Министерства юстиции Российской Федерации подготовлено четыре доклада о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011, 2012, 2013, 2014 годы.

Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации (далее – Методика), утвержденная Постановлением Правительства РФ № 694, устанавливает правила и определяет показатели осуществления мониторинга правоприменения федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В Методике выделяются два вида мониторинга правоприменения: текущий и оперативный.

Текущий мониторинг осуществляется на регулярной основе в отношении отрасли (подотрасли) законодательства и группы нормативных правовых актов.

Оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года действия нормативных правовых актов Российской Федерации, выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека.

Мониторинг правоприменения включает в себя сбор, обобщение, анализ и оценку практики применения Конституции Российской Федерации; федеральных конституционных законов; федеральных законов; законов Российской Федерации, основ законодательства Российской Федерации, постановлений Верховного Совета Российской Федерации, Съезда народных депутатов Российской Федерации, а также постановлений и указов Президиума Верховного Совета Российской Федерации; указов Президента Российской Федерации; постановлений Правительства Российской Федерации; нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, издающих в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные правовые акты.

При осуществлении мониторинга правоприменения учитывается также практика применения нормативных правовых актов СССР и РСФСР, сохраняющих действие на территории Российской Федерации.

При проведении мониторинга правоприменения по вопросам выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека обобщается, анализируется и оценивается практика выполнения постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека.

В ходе мониторинга правоприменения используется практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов; практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов; информация о практике применения нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившая от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, а также из Общественной палаты Российской Федерации, государственных корпораций, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федерального закона; информация, поступившая из общественных, научных, правозащитных и иных организаций; данные из средств массовой информации; информация, поступившая от граждан; информация, поступившая из иных источников.

Также может быть использована статистическая информация, получаемая на основе статистических показателей и дополняемая отраслевой статистикой органов государственной власти и иных государственных органов; социологическая информация, формируемая на основе социологических исследований.

При осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения по следующим показателям:

- несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

- наличие нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и организаций, а также муниципальных нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы;

- несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта;

- искажение смысла положений федерального закона и (или) актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека при принятии нормативного правового акта;

- несоответствие нормативного правового акта Российской Федерации международным обязательствам Российской Федерации;

- наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

- неполнота в правовом регулировании общественных отношений;

- коллизия норм права;

- наличие ошибок юридико-технического характера;

- использование положений нормативных правовых актов в качестве оснований совершения юридически значимых действий;

- искажение смысла положений нормативного правового акта при его применении;

- неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;

- использование норм, позволяющих расширительно толковать компетенцию органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- наличие (отсутствие) единообразной практики применения нормативных правовых актов;

- количество и содержание заявлений по вопросам разъяснения нормативного правового акта;

- количество вступивших в законную силу судебных актов об удовлетворении (отказе в удовлетворении) требований заявителей в связи с отношениями, урегулированными нормативным правовым актом, и основания их принятия;

- количество и содержание удовлетворенных обращений (предложений, заявлений, жалоб), связанных с применением нормативного правового акта, в том

числе с имеющимися коллизиями и пробелами в правовом регулировании, искажением смысла положений нормативного правового акта и нарушениями единообразия его применения;

- количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

В целях реализации антикоррупционной политики и устранения коррупциогенных факторов при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения по следующим показателям:

- несоблюдение пределов компетенции органа государственной власти, государственных органов и организаций при издании нормативного правового акта;

- неправомерные или необоснованные решения, действия (бездействие) при применении нормативного правового акта;

- наличие в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

- наиболее часто встречающиеся коррупциогенные факторы в нормативных правовых актах;

- количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы уполномоченным органом;

- количество коррупциогенных факторов, выявленных в нормативном правовом акте при проведении антикоррупционной экспертизы независимыми экспертами;

- сроки приведения нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционным законодательством Российской Федерации;

- количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб) о несоответствии нормативного правового акта антикоррупционному законодательству Российской Федерации, в том числе о наличии в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов;

- количество и характер зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта, а также количество случаев привлечения виновных лиц к ответственности.

В целях устранения противоречий между нормативными правовыми актами равной юридической силы при осуществлении мониторинга правоприменения для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации обобщается, анализируется и оценивается информация о практике их применения по следующим показателям:

- наличие противоречий между нормативными правовыми актами общего характера и нормативными правовыми актами специального характера, регулируемыми однородные отношения;

- наличие единой понятийно-терминологической системы в нормативных правовых актах;
- наличие дублирующих норм права в нормативных правовых актах;
- наличие противоречий в нормативных правовых актах, регулирующих однородные отношения, принятых в разные периоды;
- наличие ошибок юридико-технического характера в нормативных правовых актах;
- количество и содержание обращений (предложений, заявлений, жалоб), в том числе по вопросам понятийно-терминологической системы нормативных правовых актов, наличия в них дублирующих норм и противоречий, а также ошибок юридико-технического характера.

При необходимости мониторинг правоприменения может быть осуществлен по дополнительным показателям, определяемым федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Ещё до принятия Указа Президента РФ № 657 и Постановления Правительства РФ № 694 отдельными субъектами Российской Федерации были разработаны свои модели правового мониторинга, со значительным опережением федерального центра в становлении данного института. Липецкая область, приняв Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области», стала одним из первопроходцев в данной сфере наряду с Москвой, Самарской областью, Нижегородской областью, Ханты-Мансийским автономным округом и рядом других регионов.

При этом в течение последних лет субъектами Российской Федерации проводится активная работа по корректировке своих нормативных правовых актов в целях обеспечения единообразного правового регулирования вопросов мониторинга правоприменения в соответствии с Указом Президента РФ № 657 и Постановлением Правительства РФ № 694.

В настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, определяющие организационные основы проведения мониторинга правоприменения, определены цели и задачи мониторинга правоприменения, порядок сбора информации и сроки ее представления, а также орган, ответственный за обобщение его результатов. При этом в регионах приняты как специальные законы о мониторинге правоприменения (Областной закон Ленинградской области от 21 декабря 2010 года № 81-оз «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Российской Федерации и Ленинградской области», Закон Калужской области от 28 марта 2013 года № 407-ОЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Калужской области», Закон Калининградской области от 10 июня 2014 года № 326 «О мониторинге правоприменения в Калининградской области», Закон Орловской области от 7 декабря 2012 года № 1434-ОЗ «О мониторинге правоприменения в Орловской области», Закон Краснодарского края от 7 ноября 2011 года № 2354-КЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых

актов Краснодарского края», Закон Республики Хакасия от 9 июня 2012 года № 49-ЗРХ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Хакасия», Закон Республики Бурятия от 4 июля 2014 года № 560-V «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Республики Бурятия», Закон Республики Алтай от 4 октября 2012 года № 49-РЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Алтай» и др.), так и включены отдельные положения в иные законы (Закон Тамбовской области от 23 июня 2006 года № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области», Закон Кабардино-Балкарской Республики от 3 августа 2002 года № 52-РЗ «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике» и др.).

Регламентируются вопросы мониторинга правоприменения нормативными правовыми актами высших должностных лиц субъектов Российской Федерации: Указ Главы Республики Мордовия от 25 января 2012 года № 8-УГ «Об организации мониторинга правоприменения в Республике Мордовия», Постановление Губернатора Забайкальского края от 23 января 2012 года № 2 «Об организации мониторинга законодательства в Забайкальском крае», Указ Губернатора Оренбургской области от 9 июля 2012 года № 430-ук «Об организации мониторинга правоприменения в Оренбургской области», Указ Президента Республики Татарстан от 15 мая 2012 года № УП-331 «О мониторинге правоприменения в Республике Татарстан» и др., высших исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации: Постановление Администрации Псковской области от 23 марта 2012 года № 138 «О мониторинге правоприменения в Псковской области», Постановление Правительства Республики Калмыкия от 17 апреля 2013 года № 183 «О Порядке проведения мониторинга правоприменения в Республике Калмыкия» и др., а также высших законодательных органов власти субъектов Российской Федерации: Постановление Законодательного Собрания Пензенской области от 12 февраля 2016 года № 823-33/5 ЗС «О мониторинге правоприменения в Законодательном Собрании Пензенской области», Постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 25 декабря 2013 года № 988 «Об утверждении Положения о мониторинге правоприменения нормативных правовых актов, принятых Законодательным Собранием Вологодской области».

Кроме того, в субъектах Российской Федерации положения о региональных исполнительных органах государственной власти дополнены нормами о проведении мониторинга правоприменения.

Следует отметить, что региональная законодательная база по вопросам осуществления мониторинга правоприменения в большинстве своем дублирует положения Указа Президента РФ № 657 и Постановления Правительства РФ № 694 либо содержит отсылочные нормы на вышеуказанные акты.

Вместе с тем, в законодательном регулировании вопросов мониторинга правоприменения на уровне субъектов Российской Федерации имеют место некоторые особенности.

В Законе Орловской области от 7 декабря 2012 года № 1434-ОЗ «О мониторинге правоприменения в Орловской области» помимо текущего и оперативного видов

мониторинга, предусмотренных Методикой, утвержденной Постановлением Правительства РФ № 694, выделяются также плановый (мониторинг, проводимый субъектом мониторинга в отношении конкретного объекта мониторинга в соответствии с планом работы на соответствующий период) и точечный (мониторинг, осуществляемый для получения информации о конкретном нормативном правовом акте Орловской области или его отдельных положениях) мониторинги.

В соответствии с Законом Республики Алтай от 4 октября 2012 г. № 49-РЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Алтай» различаются виды мониторинга правоприменения республиканских нормативных правовых актов по целям его проведения:

- мониторинг правоприменения нормативных правовых актов для осуществления контроля за их соблюдением и исполнением;
- мониторинг правоприменения нормативных правовых актов для выявления и устранения в них коррупциогенных факторов;
- мониторинг правоприменения нормативных правовых актов для установления их соответствия федеральному законодательству.

На основании Закона Калужской области от 28 марта 2013 года № 407-ОЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Калужской области» по объему анализируемых нормативных правовых актов Калужской области различаются такие виды мониторинга как:

- мониторинг отдельно взятого нормативного правового акта;
- мониторинг группы региональных нормативных правовых актов, комплексно регулирующих отдельную сферу общественных отношений;
- мониторинг системы нормативных правовых актов региона, образующих правовой институт по предметам ведения субъекта Российской Федерации либо по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- мониторинг законодательства региона в целом.

Интересный подход к определению видов мониторинга в Законе Воронежской области от 24 января 2011 года № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области». Законом предусмотрена классификация видов мониторинга по целям проведения; объему нормативных правовых актов Воронежской области, по которым проводится мониторинг; субъектам проведения мониторинга; охватываемому периоду анализа практики применения нормативных правовых актов региона.

По целям проведения в Воронежской области выделяется:

- мониторинг в рамках осуществления контроля за соблюдением и исполнением нормативных правовых актов области;
- мониторинг применения действующих региональных нормативных правовых актов для выявления коррупциогенных факторов в них;



- мониторинг для установления соответствия действующих нормативных правовых актов области федеральному законодательству.

По объему анализируемых региональных нормативных правовых актов различается:

- мониторинг отдельно взятого нормативного правового акта области;

- мониторинг ряда нормативных правовых актов области, комплексно регулирующих отдельную сферу общественных отношений;

- мониторинг системы региональных нормативных правовых актов, образующих правовой институт по предметам ведения субъекта Российской Федерации либо по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;

- мониторинг законодательства области в целом.

По субъекту проведения мониторинга правоприменения предусмотрен:

- мониторинг, проводимый Воронежской областной Думой;

- мониторинг, проводимый правительством Воронежской области;

- мониторинг, проводимый исполнительными органами государственной власти Воронежской области.

По охватываемому периоду анализа нормативных правовых актов области различается:

- текущий мониторинг с установленной периодичностью проведения;

- оперативный мониторинг.

Одним из нюансов региональных нормативных правовых актов о мониторинге правоприменения является закрепление перечня инициаторов проведения мониторинга правоприменения региональных нормативных правовых актов.

Согласно Закону Республики Алтай от 4 октября 2012 года № 49-РЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Алтай» к инициаторам мониторинга правоприменения относятся депутаты Республики Алтай; комитеты Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай; Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай; Правительство Республики Алтай; Уполномоченный по правам человека в Республике Алтай; Избирательная комиссия Республики Алтай.

На основании Закона Краснодарского края от 7 ноября 2011 г. № 2354-КЗ «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края» инициаторами проведения мониторинга могут выступать депутаты Законодательного Собрания Краснодарского края; комитеты Законодательного Собрания Краснодарского края; глава администрации (губернатор) Краснодарского края; заместители главы администрации (губернатора) Краснодарского края; руководители исполнительных органов государственной власти Краснодарского края; Уполномоченный по правам человека в Краснодарском крае; Уполномоченный по правам ребенка в Краснодарском крае.

Интересным представляется опыт Курганской области в сфере мониторинга правоприменения. В соответствии с Постановлением Курганской областной Думы

от 27 декабря 2011 года № 588 «О мониторинге правоприменения в Курганской областной Думе» в целях проведения мониторинга правоприменения создана специальная структура - Центр мониторинга законодательства и правоприменения при Курганской областной Думе. В состав Центра мониторинга входят депутаты Курганской областной Думы; сотрудники аппарата Курганской областной Думы; представитель Правительства Курганской области (по согласованию); представитель Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Курганской области; представитель Общественной палаты Курганской области; представители научного сообщества. Оговаривается возможность участия в работе Центра мониторинга представителей иных органов и организаций. Руководство деятельностью Центра мониторинга осуществляет председатель комитета по законодательству и государственному строительству.

По результатам мониторинга региональных нормативных правовых актов Центр мониторинга подготавливает аналитическую справку, в которой в том числе указываются:

- предложения о принятии, изменении или признании утратившими силу нормативных правовых актов законодательного органа области;
- предложения в план законопроектных работ Курганской областной думы на очередной год;
- предложения о законодательной инициативе Курганской областной Думы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации;
- предложения к проекту плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации;
- предложения о проведении Курганской областной Думой депутатских слушаний, "круглых столов", семинаров, иных мероприятий;
- рекомендации органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления по вопросам, возникающим при правоприменении нормативных правовых актов областной Думы.

Результаты мониторинга, проведенного Центром мониторинга, размещаются на официальном сайте Курганской областной Думы.

Также Центр мониторинга ежегодно подготавливает предложения Курганской областной Думы к проекту плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации. При подготовке предложений к проекту плана мониторинга в Российской Федерации учитываются предложения органов местного самоуправления муниципальных образований Курганской области, институтов гражданского общества, средств массовой информации о принятии (издании), изменении или признании утратившими силу (отмене) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, поступившие в Курганскую областную Думу.

Хотелось бы акцентировать внимание, что некоторые законы субъектов Российской Федерации содержат нормы об ответственности должностных лиц за неисполнение решения, принятого по результатам мониторинга правоприменения. На основании Закона Краснодарского края от 7 ноября 2011 года № 2354-КЗ «О

мониторинге правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края» должностные лица, указанные в качестве исполнителей в решении, принятом по результатам мониторинга, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения ими по их вине решения, принятого по результатам мониторинга, несут ответственность в порядке, установленном законодательством о государственной гражданской службе.

Таким образом, анализ действующего законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации показал, что мониторинг правоприменения – это сложившийся правовой институт, правовое регулирование которого осуществляется на федеральном и региональном уровнях.

Вместе с тем, особенностью российского законодательства о мониторинге правоприменения является отсутствие специального федерального закона и регламентация данного института подзаконными нормативными правовыми актами: Указом Президента Российской Федерации № 657 и Постановлением Правительства Российской Федерации № 694. Помимо этого, следует обратить внимание на отсутствие единообразия в способах правового регулирования мониторинга правоприменения в субъектах Российской Федерации (закон субъекта Российской Федерации или подзаконный нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации), а также на различный подход к правовому регулированию видов мониторинга правоприменения и определению субъектов мониторинга правоприменения.

## **2. Предмет регулирования и реализация Закона Липецкой области «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области»**

Закон Липецкой области от 5 декабря 2008 года № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» (далее – Закон области № 213-ОЗ) был одним из первых нормативных правовых актов, принятых в Российской Федерации по вопросу осуществления мониторинга правоприменения в отсутствие федерального правового регулирования по данной тематике.

В основу принятия Закона области № 213-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области» были заложены общие научные подходы к определению сущности и содержания правового мониторинга, а также апробированные процедуры его проведения на территории области.

В 2010 году коллективом правового управления регионального парламента во главе с начальником управления Салахетдиновой Л. Н. при содействии председателя Липецкого областного Совета депутатов Путилина П. И., а также заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Тихомирова Ю. А. был подготовлен постатейный комментарий к Закону области № 213-ОЗ, направленный на разъяснение сущности его норм и положений для наилучшего понимания их смысла.

В структуре Закона области № 213-ОЗ содержится одиннадцать статей, предусматривающих понятие мониторинга, субъекты осуществления мониторинга,

цели и задачи проведения мониторинга нормативных правовых актов Липецкой области, вопросы принятия решения о проведении мониторинга реализации регионального нормативного правового акта, стадии мониторинга реализации нормативного правового акта области, а также вопросы мониторинга нормотворческой деятельности органов государственной власти области.

Согласно Закону области № 213-ОЗ под мониторингом нормативных правовых актов области понимается деятельность по сбору, обработке и систематизации информации о нормотворческой деятельности органов государственной власти области и реализации нормативных правовых актов области.

Мониторинг законов области и постановлений высшего законодательного органа Липецкой области – Липецкого областного Совета депутатов (далее - областной Совет) осуществляется ответственным комитетом областного Совета.

Мониторинг постановлений главы администрации Липецкой области, постановлений администрации Липецкой области, актов исполнительных органов государственной власти Липецкой области, носящих нормативный характер, осуществляется органом, уполномоченным в соответствии с правовым актом администрации Липецкой области (далее - уполномоченный орган).

Региональным законом определено, что мониторинг нормативных правовых актов области проводится в целях:

укрепления режима законности и правопорядка;

анализа и оценки нормотворческой деятельности органов государственной власти области;

создания условий для получения, обобщения и анализа информации об исполнении нормативных правовых актов области;

обеспечения контроля за исполнением нормативных правовых актов области;

анализа и оценки соответствия практики реализации нормативных правовых актов области планируемому результату правового регулирования;

соблюдения прав граждан в ходе исполнения нормативных правовых актов области.

В ходе мониторинга нормативных правовых актов области осуществляется оценка эффективности их реализации как показателя достижения социально значимого результата в соответствующей сфере общественных отношений.

Мониторинг региональных нормативных правовых актов направлен на решение таких задач как:

предоставление объективной информации о тенденциях и потребностях правового регулирования определенных общественных отношений;

создание постоянно действующей связи между органами государственной власти области и правоприменителем;

выявление противоречий, коллизий, дублирования в правовом регулировании, определение эффективности действия правовых норм с целью совершенствования и систематизации нормативных правовых актов области;

отслеживание эффективности нормативных правовых актов области и практики их реализации в процессе организации взаимодействия органов государственной власти области, органов местного самоуправления, организаций и граждан;

определение степени урегулированности вопросов, отнесенных к предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, формирование перспективных направлений нормотворческой деятельности.

Как и в ряде других субъектов Российской Федерации в Законе области № 213-ОЗ конкретизирован круг лиц, которые вправе выйти с инициативой о проведении мониторинга нормативного правового акта области. Мониторинг реализации нормативного правового акта области может быть проведен по инициативе депутатов и комитетов областного Совета, главы администрации области, администрации области, представительного органа местного самоуправления, прокурора области, председателя Липецкого областного суда, председателя Арбитражного суда области, руководителя Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Липецкой области, Уполномоченного по правам человека в Липецкой области.

Решение о проведении мониторинга принимается ответственным комитетом, уполномоченным органом и оформляется правовым актом, в котором определяются предмет мониторинга (реализация нормативного правового акта области, его структурной части или отдельных статей; реализация комплекса нормативных правовых актов области, регулирующих отдельную сферу общественных отношений; территория проведения мониторинга; период времени, за который проводится мониторинг) и срок проведения мониторинга.

При этом в Законе области № 213-ОЗ оговаривается, что данный закон не распространяется на закон об областном бюджете, закон о бюджете областного фонда обязательного медицинского страхования, закон об исполнении областного бюджета, закон об исполнении бюджета областного фонда обязательного медицинского страхования.

Для обеспечения всестороннего и полного мониторинга реализации нормативных правовых актов области ответственный комитет, уполномоченный орган имеет право образовывать рабочие комиссии из числа депутатов областного Совета, представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, находящихся на территории области, ученых и специалистов.

Кроме того, проведение мониторинга реализации нормативных правовых актов области может сопровождаться проведением «круглых столов», депутатских слушаний, совещаний, конференций, семинаров и других мероприятий, направленных на исследование соответствующего вопроса.

Мониторинг реализации нормативного правового акта области включает в себя следующие стадии:

наблюдение за реализацией нормативного правового акта области;

анализ данных наблюдения за реализацией нормативного правового акта области;

оценка эффективности реализации нормативного правового акта области и выработка мер по ее повышению.

В ходе наблюдения за реализацией нормативного правового акта области определяются:

цели (задачи) и предмет правового регулирования нормативного правового акта области;

общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений (перечень нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие общественные отношения, место исследуемого нормативного правового акта области в системе указанных нормативных правовых актов, наличие нормативных правовых актов, обязательность принятия которых обусловлена исследуемым нормативным правовым актом области);

круг лиц, на которых распространяется действие нормативного правового акта области, их права и обязанности;

перечень уполномоченных нормативным правовым актом области органов и их компетенция;

обнародование нормативного правового акта области (дата и источник официального опубликования, дата вступления в силу);

юридическая ответственность за нарушение нормативного правового акта области, иные меры правового воздействия в отношении субъектов исследуемых правоотношений и практика их применения.

В ходе наблюдения за реализацией нормативного правового акта области ответственный комитет, уполномоченный орган осуществляют сбор, обработку и систематизацию информации, составляющей предмет исследования.

Основой наблюдения за реализацией нормативного правового акта области выступает следующее:

информация о правоприменительной практике уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления, их структурных подразделений и должностных лиц;

информация о содержании обращений граждан, поступающих в органы государственной власти области и касающихся исследуемых правоотношений;

информация об оспаривании нормативного правового акта области в судебном порядке, принятых решениях (постановлениях) и результатах их исполнения;

информация о мерах прокурорского реагирования, принятых в отношении нормативного правового акта области (протесты и представления, заявления в суд);

предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Липецкой области об отмене или изменении нормативного правового акта области, противоречащего федеральному законодательству;

информация о судебной практике, прокурорской статистике, иные данные правоохранительных органов, касающиеся применения нормативного правового акта области;

сведения Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Липецкой области, Уполномоченного по правам человека в Липецкой области, касающиеся нормативного правового акта области;

акты официального толкования;

данные социологических исследований: анкетирование граждан, специалистов-практиков; иные опросы общественного мнения; тестирование и тренинги специалистов;

экспертные заключения, мнения ученых-специалистов, специалистов-практиков;

резолуции научно-практических конференций, научно-практических семинаров, рекомендации депутатских слушаний и "круглых столов";

итоги выездных встреч и совещаний;

информация о выполнении поручений областного Совета, ответы на депутатские запросы, мотивированные заключения по результатам депутатских проверок.

Ответственный комитет, уполномоченный орган направляют в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти области, органы местного самоуправления, организации, находящиеся на территории области, запросы о ходе реализации нормативного правового акта области.

Предоставляемая информация должна отвечать требованиям объективности и достоверности.

Ответственный комитет, уполномоченный орган проводят анализ данных наблюдения за реализацией нормативного правового акта области.

В ходе анализа могут исследоваться следующие показатели реализации нормативного правового акта области:

1) социально-психологические:

информированность субъектов регулируемых общественных отношений о действии и содержании нормативного правового акта области;

оценка объективной необходимости и социальной значимости правового регулирования общественных отношений;

влияние мотивации субъектов правоотношений на эффективность реализации нормативного правового акта области;

2) правовые:

соответствие нормативного правового акта области Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, Уставу Липецкой области Российской Федерации, законам области и иным нормативным правовым актам;

изменения, вносимые в нормативный правовой акт области, и их причины;  
наличие правовых актов, необходимых для реализации исследуемого нормативного правового акта области; согласованность принятых в его исполнение нормативных правовых актов области и муниципальных нормативных правовых актов;

уровень освоения компетенции уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, соответствие правоприменительной практики требованиям нормативного правового акта области, соблюдение установленных юридических процедур;

наличие недостатков правового регулирования: юридические коллизии, дублирование правового регулирования общественных отношений, отсутствие в нормативном правовом акте области необходимых юридических норм, наличие недействующих норм;

3) организационно-управленческие показатели:

наличие научно-практических комментариев и методических рекомендаций и разъяснений по вопросам применения нормативного правового акта области;

наличие материальной основы для реализации положений нормативного правового акта области (объем финансовых ресурсов, направляемых на его реализацию);

уровень квалификации правоприменителей, кадровая обеспеченность;

степень исполнения правоприменителями нормативного правового акта области.

Перечень показателей, подлежащих исследованию, определяется ответственным комитетом, уполномоченным органом.

По результатам анализа ответственный комитет, уполномоченный орган готовят информацию о ходе реализации нормативного правового акта области.

В информации о ходе реализации нормативного правового акта области раскрываются предмет и основа наблюдения за реализацией нормативного правового акта области; показатели реализации нормативного правового акта области; обобщающие выводы.

Ответственный комитет, уполномоченный орган устанавливают эффективность реализации нормативного правового акта области.

Основными критериями оценки эффективности выступают:

соответствие нормативного правового акта области действующему законодательству;

актуальность нормативного правового акта области;

реальность исполнения норм, в том числе их финансовая обеспеченность;

результативность принятия нормативного правового акта области (социально-экономический эффект, изменения в регулируемых общественных отношениях, достижение нормативно установленных целей).

По результатам оценки эффективности реализации нормативного правового акта области ответственный комитет, уполномоченный орган принимают решение



о выработке мер по повышению эффективности его реализации или необходимости признания нормативного правового акта области утратившим силу.

Механизм реализации результатов мониторинга определяется правовым актом областного Совета, администрации области.

Информации о ходе реализации нормативного правового акта области и решение ответственного комитета, уполномоченного органа направляются главе администрации области, председателю областного Совета, инициатору проведения мониторинга, а также иным заинтересованным лицам.

На основании Закона области № 213-ОЗ высшим законодательным органом власти Липецкой области дважды проведен мониторинг Кодекса Липецкой области об административных правонарушениях в 2009 году и в 2012 году, Закона Липецкой области от 22 августа 2007 года № 87-ОЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Липецкой области», Закона Липецкой области от 7 октября 2008 года № 193-ОЗ «О предупреждении коррупции в Липецкой области», Закона Липецкой области от 18 августа 2011 года № 523-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Липецкой области», Закона Липецкой области от 9 июня 2012 года № 43-ОЗ «О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств», Закона Липецкой области от 1 марта 2013 № 132-ОЗ «О бесплатной юридической помощи на территории Липецкой области».

Следует отметить, что проведение мониторинга осуществляется региональным парламентом в тесном взаимодействии с судами, органами прокуратуры, юстиции, а также научного сообщества региона.

Мониторинг вышеуказанных нормативных правовых актов позволил сформировать реальную картину исполнения данных законов, выявить актуальные вопросы и найти оптимальные пути их решения путем внесения в законы необходимых корректировок.

Помимо вопросов о мониторинге региональных нормативных правовых актов в Законе области № 213-ОЗ нашел отражение вопрос о ежегодном мониторинге нормотворческой деятельности областного Совета, которая осуществляется в форме доклада областного Совета «О состоянии законодательства Липецкой области».

На данный момент подготовлено девять докладов о состоянии законодательства Липецкой области. Доклад является ежегодным итогом законотворческой деятельности Липецкого областного Совета депутатов.

Структура доклада включает в себя вопросы развития законодательства области по сферам правового регулирования (административное устройство области, государственные институты, институты гражданского общества, экономическая и социальная сферы, сельское хозяйство, земельные отношения, охрана окружающей среды, безопасность и охрана правопорядка) и предложения по его совершенствованию. Неотъемлемой частью доклада являются разделы, посвященные предложениям по реализации Послания Президента Российской

Федерации, по совершенствованию федерального и регионального законодательства. Следует отметить, что этот вид деятельности регионального парламента неоднократно отмечался дипломами-признаниями Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Законом области № 213-ОЗ оговаривается, что подготовка доклада областного Совета «О состоянии законодательства Липецкой области» осуществляется до 15 марта года, следующего за отчетным. До 1 июня года, следующего за отчетным, областной Совет утверждает и направляет доклад областного Совета «О состоянии законодательства Липецкой области» в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Главному федеральному инспектору по Липецкой области, главе администрации области, в администрацию области, Липецкий областной суд, Арбитражный суд области, прокуратуру области, в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Липецкой области, Уполномоченному по правам человека в Липецкой области, в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов области.

Мониторинг нормотворческой деятельности главы администрации области, администрации области и исполнительных органов государственной власти области осуществляется в порядке, установленном правовым актом администрации области.

В настоящее время действует Постановление администрации Липецкой области от 3 мая 2012 года № 157 «Об организации работы по мониторингу правоприменения и инкорпорации нормативных правовых актов Липецкой области», принятое в целях реализации Указа Президента Российской Федерации № 657. В соответствии с данным постановлением структуры администрации области, исполнительные органы государственной власти области осуществляют в пределах своих полномочий постоянный мониторинг правоприменения нормативных правовых актов: Российской Федерации - согласно утверждаемым Правительством РФ планам мониторинга правоприменения в Российской Федерации; Липецкой области - согласно утверждаемым администрацией области планам мониторинга правоприменения правовых актов области

Также вышеуказанные структуры и органы ежегодно представляют в правовое управление администрации области:

информацию в виде доклада о результатах мониторинга правоприменения, проведенного в предыдущем году в соответствии с утвержденным Правительством Российской Федерации планом мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, - не позднее 1 марта;

предложения к проекту плана проведения мониторинга правоприменения в Российской Федерации на предстоящий год с их обоснованием - не позднее 30 апреля;

предложения в план мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Липецкой области на предстоящий год - не позднее 1 октября.

По результатам мониторинга правоприменения администрацией области и главой администрации области в порядке законодательной инициативы внесены и приняты региональным парламентом в 2013 году 94 законопроекта, в 2014 году 85 законопроектов, в 2015 году 94 законопроекта.

Вышеизложенная информация свидетельствует об успешной реализации в регионе Закона области № 213-ОЗ.

Вместе с тем, учитывая, что областной закон был принят в опережение правового регулирования на федеральном уровне и течение восьми лет с момента своего вступления в силу ни разу не претерпевал изменений, представляется, что назрела необходимость в пересмотре его отдельных положений и приведении их в соответствие с имеющейся на данный момент федеральной нормативной правовой базой. Для обеспечения единообразия правового регулирования мониторинга правоприменения требует пересмотра «понятийный аппарат» областного закона, цели и задачи мониторинга правоприменения нормативных правовых актов области, вопросы, связанные с принятием решения о проведении мониторинга правоприменения, методикой проведения мониторинга, а также оформлением результатов мониторинга правоприменения.

По результатам проведенного анализа федеральной и региональной нормативных правовых баз в сфере мониторинга правоприменения разработан проект закона Липецкой области «О внесении изменений в Закон Липецкой области «О мониторинге нормативных правовых актов Липецкой области».

### **3. Вопросы совершенствования законодательства о мониторинге правоприменения**

Как уже отмечалось выше, в настоящее время основу правового регулирования мониторинга на федеральном уровне составляют Указ Президента Российской Федерации № 657 и Постановление Правительства Российской Федерации № 694.

Однако, в целях повышения статусности данного института, имеющего огромное значение для эффективного развития правовой системы Российской Федерации, на наш взгляд, необходимо принятие федерального закона, устанавливающего основы организации и проведения мониторинга правоприменения.

Принятие федерального закона, прежде всего, позволит устранить терминологическую неточность в данной сфере. Сегодня в юридический оборот помимо термина «мониторинг правоприменения» введены термины «мониторинг законодательства», «мониторинг правоприменительной практики», «мониторинг закона», «мониторинг нормативных правовых актов», несущие различную смысловую нагрузку.

Кроме того, при разработке проекта федерального закона о мониторинге правоприменения необходимо акцентировать внимание на следующих вопросах.

Целью осуществления мониторинга является совершенствование правовой системы Российской Федерации. В указанную комплексную и плановую деятельность включены и судебные органы. Указом Президента Российской Федерации № 657 Конституционному Суду Российской Федерации и Верховному Суду Российской Федерации рекомендовано ежегодно направлять в Министерство юстиции Российской Федерации предложения к проектам плана мониторинга и доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга. Кроме того, Верховному Суду Российской Федерации необходимо учитывать результаты мониторинга при даче разъяснений по вопросам судебной практики. Бесспорно, что решения судов признаются одним из важнейших источников экспертной информации о состоянии российского законодательства и правоприменительной практики. В связи с этим, важно введение не рекомендательной, а императивной нормы по предоставлению судами предложений к проектам плана мониторинга и Докладу Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга в определенные сроки.

Еще одним моментом, требующим внимательного рассмотрения при разработке проекта федерального закона о мониторинге правоприменения, является вопрос о результатах мониторинга.

Результатом мониторинга правоприменения является доклад о результатах мониторинга правоприменения.

При этом согласно Указу Президента Российской Федерации № 657 Доклад рассматривается Президентом Российской Федерации, а не «утверждается», что с юридической точки зрения делает неясным статус этого документа. Представляется излишне диспозитивной норма пункта 16 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, в соответствии с которой Президентом Российской Федерации по итогам рассмотрения доклада «могут быть даны» поручения государственным органам и организациям, а также должностным лицам о разработке законодательных и иных нормативных правовых актов и принятии иных мер по реализации предложений, содержащихся в докладе. В связи с этим, в целях повышения эффективности влияния результатов мониторинга на законодательство и правоприменительную практику возможно предусмотреть на основе ежегодного доклада издание Президентом Российской Федерации указа, в котором будут содержаться поручения конкретным органам власти по разработке и принятию новых и изменению, отмене действующих нормативных правовых актов. Такой вариант позволит создать простой и логичный механизм учета результатов мониторинга в деятельности органов власти. В этом случае появляется нормативно обеспеченная обязанность внедрения этих результатов и возможность применения ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний, сформулированных по результатам мониторинга, которая на данный момент на федеральном уровне не предусмотрена.

Также следует подчеркнуть, что при всем богатстве возможностей, которые дает мониторинг правоприменения для улучшения законодательства и правоприменительной практики, в настоящее время используется в основном лишь такая форма обобщения результатов проведенного мониторинга как доклад для

представления органу государственной власти (Президенту Российской Федерации, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, законодательному органу субъекта Российской Федерации). Использование материалов доклада нормативно не закреплено в качестве обязательного компонента, учитываемого при корректировке законодательства и правоприменительной практики. Также не установлен порядок, критерии учета, способы реагирования на результаты мониторинга правоприменения. Указ Президента Российской Федерации № 657 данные вопросы не регламентирует, а доклад выбран в качестве единственного способа отражения результата проведенной мониторинговой деятельности органов государственной власти, судебной и правоохранительной системой, другими органами и организациями.

Помимо этого, срок представления доклада на рассмотрение Президенту Российской Федерации - 1 сентября, в связи с чем в текущем году остается недостаточно времени для рассмотрения доклада и принятия мер по совершенствованию правовой системы. В случае, если результаты мониторинга будут воплощаться в конкретные поручения Президента Российской Федерации органам государственной власти в виде указа, целесообразно представлять Президенту Российской Федерации совместно с докладом и проект указа, основанный на результатах проведенного мониторинга.

Представляется целесообразным такой вариант формирования законодательной базы о мониторинге правоприменения на федеральном уровне:

федеральным законом определяются основы, цели, задачи, принципы, субъекты, объекты, статус результатов мониторинга правоприменения;

указом Президента Российской Федерации утверждается положение, устанавливающее порядок проведения мониторинга правоприменения в системе федеральных органов исполнительной власти;

постановлением Правительства Российской Федерации конкретизируются процедурные вопросы, утверждается методика проведения мониторинга правоприменения;

административным регламентом исполнения государственной функции по мониторингу правоприменения устанавливаются требования к порядку исполнения такой функции, подробно определяются административные процедуры, права и обязанности должностных лиц, формы и порядок контроля совершения действий и принятия решений, а также результат действия и порядок его передачи.

В случае принятия федерального закона на региональном уровне приемлемо использование аналогичной схемы правового регулирования вопросов мониторинга правоприменения.

## Заключение

Проведенный анализ информации о ходе реализации Закона области № 213-ОЗ позволяет констатировать, что в регионе успешно реализуется данный нормативный правовой акт.

Об этом факте свидетельствует продуктивная работа в сфере мониторинга правоприменения областного Совета, структур администрации области, исполнительных органов государственной власти области.

Законом области № 213-ОЗ регламентируются понятие мониторинга, субъекты осуществления мониторинга, цели и задачи проведения мониторинга нормативных правовых актов Липецкой области, вопросы принятия решения о проведении мониторинга реализации регионального нормативного правового акта, стадии мониторинга реализации нормативного правового акта области, а также вопросы мониторинга нормотворческой деятельности органов государственной власти области.

Вместе с тем, сегодня назрела необходимость совершенствования как федерального, так и регионального законодательства в данной сфере.

Современные реалии требуют принятия федерального закона, определяющего единые правовые основы функционирования данного института.

Кроме того, произошедшие за последние годы изменения федеральной нормативной правовой базы в сфере мониторинга правоприменения указывают на необходимость совершенствования областного Закона области № 213-ОЗ.