

---



---

**КРИТИКА  
И БИБЛИОГРАФИЯ**

---



---

**Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. МОНИТОРИНГ  
В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ: ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ. М.:**

**Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2009. 196 с.**

Появление новых научных и учебных работ, посвященных правотворчеству, – явление закономерное, однако рецензируемая монография заслуживает особого внимания, поскольку является одной из первых попыток системного исследования мониторинга нормативных актов в современных условиях модернизации деятельности органов государственной власти в России.

Авторы настоящей работы справедливо указывают на то, что действующее законодательство не всегда отвечает современным требованиям, поскольку имеют место такие его пороки, как пробельность, нестабильность, бессистемность. Зачастую оно представляет собой нагромождение ненужных дополнений и изменений. Иной раз в действующих нормативных актах содержатся и устаревшие нормы, которые не соответствуют уровню современного развития страны. Все это в конечном счете затягивает создание необходимых правовых гарантий для устойчивого развития общества и государства. В этой связи, как никогда, возрастает роль правового мониторинга в процессе правотворчества и правоприменения.

Современные ученые все чаще говорят о вхождении общества в новый этап развития – период формирования правового государства, для которого является характерным активное участие в правотворчестве различных институтов гражданского общества (общественных палат, муниципалитетов и т.п.). Здесь первостепенную роль начинает играть организация эффективного правового регулирования общественных отношений в различных отраслях жизни и деятельности, что отразится на создании правовых условий для экономического и социального развития современного социума. Однако столь важный процесс правового регулирования, как мониторинг нормативных актов, до последнего времени не подкреплялся качественной и системной диагностикой состояния законодательства. Сегодня, как никогда, важным условием для оптимизации правотворческого процесса является получение субъектами правотворчества и субъектами, обеспечивающими правотворческую деятельность достоверной информации о качестве нормативных актов и практике их применения. Анализ мониторинговой деятельности и посвящена рецензируемая монография. В данной работе предпринята попытка разработать теорию мониторинга, которая станет неотъемлемой частью общей теории правотворчества. Однако, чтобы взяться за такую сложную и важную тему, нужно иметь определенную научную смелость, поскольку первопроходец имеет минимум ориентиров, а критики отыщут все реальные ошибки, которые в такой ситуации просто неизбежны. Авторы монографии, доктор юрид. наук, проф. Ю.Г. Арзамасов и канд. юрид. наук Я.Е. Наконечный, это осознавали и, тем не менее, взялись за столь трудное, но важное и нужное дело.

Практически каждое положение, высказанное авторами в этой книге, имеет тесную связь с практикой и в конечном

итоге отражает наличие той или иной практической проблемы. Большая часть материала, собранная в данной работе, содержит конкретные рекомендации федеральным и региональным законодателям. В свою очередь, практикующий юрист, прочитав эту книгу, скорее всего обнаружит, что некоторые внешне чисто теоретические рассуждения в действительности позволяют найти ответы на вопросы, постоянно возникающие в его повседневной работе. Действительно, например, где еще так четко определены условия целостного представления о мониторинге нормативных актов, как во вспомогательной юридической, организационной и научной деятельности, обеспечивающей правотворчество.

Примененный в работе системный подход для анализа столь важной государственной проблемы позволил авторам найти ответы на актуальные практические вопросы, решение которых без учета результатов мониторинга в процессе правотворчества было бы весьма затруднено. В этом отношении теория мониторинга в правотворчестве является прекрасной иллюстрацией известного высказывания В.И. Вернадского о том, что ничего нет более практически значимого, чем хорошая научная теория.

В целом для всех параграфов монографии характерна тесная увязка теоретических положений с учетом практических последствий их применения. Так, например, особый научный интерес и практическую значимость представляют характеристика и классификация требований, предъявляемых к нормативным актам, содержащаяся в параграфе **“Значение требований нормотворческой техники для мониторинга нормативных актов и их проектов”**.

Между тем высказываемые теоретические положения часто выходят за пределы исключительно теории правового мониторинга. Так, например, особое значение для общей теории права имеют характеристика и классификация норм права и официальных документов, данная в параграфе **“Современное понимание правотворчества”**. Интересная и в то же время системная расстановка параграфов монографии позволила, на наш взгляд, получить полноценный учебник по мониторингу нормативных актов. Аналоги такого труда трудно найти не только в отечественной, но и в зарубежной литературе. Из содержания монографии видно, что авторами скрупулезно подбирался научный материал, составлялся план работы, продумывалась ее концепция. Более того, определенную апробацию разработанные конструкции и положения монографии проходили в ходе решения реальных практических проблем в палатах Федерального Собрания РФ.

Не может не привлечь внимание и логическая ясность и четкость изложения содержащегося в монографии материала. При этом авторы монографии требуют от читателя не пассивного восприятия их идей, но активного их осмысления, самостоятельной работы над высказанными ими положениями. Нельзя не заметить и того, что текст параграфов,

объединенных в рецензируемой монографии, весьма “плотен” в идейном наполнении. Авторы часто лишь обозначают ту или иную мысль, указывают возможное направление ее дальнейшего развития, предоставляя читателю возможность самому сделать необходимые выводы. Это связано в определенной мере с тем, что рассматриваемые в монографии проблемы в значительной мере являются малоизученными: невозможно уделять достаточное внимание как основным принципиальным аспектам, так и возникающим при их изучении вопросам второго плана (не коснуться которых иногда просто невозможно). В то же время это вызвано и тем, что авторы монографии ориентировались на профессиональных юристов и управленцев, реально занимающихся проблемами правотворчества.

Конечно, вряд ли читатель согласится со всеми без исключения положениями, изложенными в монографии. В отдельных случаях высказывания авторов могут показаться излишне категоричными. Однако это ни в коей мере не свидетельствует о том, что Ю.Г. Арзамасов и Я.Е. Наконечный воспринимали свои идеи как абсолютную истину, если сделанная нами критика показывала, что первоначальная позиция была неверна, они ее корректировали. Некоторая же категоричность высказываний, содержащихся в монографии (например, о мониторинговой экспертизе, включение ее в процесс мониторинга), скорее объясняется желанием авторов донести свои мысли до читателей и увлеченностью исследователей.

Рассмотрим подробнее наиболее важные моменты, изложенные в монографии. В **первой главе “Теория мониторинга нормативных актов”** авторы раскрывают юридическую сущность понятия “мониторинг нормативных актов”, а также рассматривают процесс формирования информации о состоянии законодательства в Российской Федерации.

Например, авторы установили, что использование такого “первичного” для правового мониторинга метода, как наблюдение; активное исследование, изучение того, что представляет определенный жизненный интерес и что доступно непосредственному восприятию в том виде, как оно есть в действительности, что существует, проявляет себя фактически, без какого-либо вмешательства извне в процесс наблюдения, – дает возможность к более сложному исследованию нормативных актов, а именно их анализу, оценке и контролю.

Впервые в научной юридической литературе авторами была предложена методика проведения мониторинга нормативных актов, определен правовой статус субъектов мониторинга, выявлены их виды.

Определенный интерес вызывают суждения авторов о путях взаимодействия в сфере мониторинговой деятельности федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Федерации, научных и образовательных учреждений, а также взаимодействие специально созданных органов (центров) мониторинга субъектов РФ с образованным в 2007 г. при Совете Федерации Федерального Собрания РФ Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Научный и практический интерес представляет понимание мониторинга нормативных актов как вспомогательной юридической, организационной и методологической деятельности, обеспечивающей правотворчество, направленной на подготовку совершенных по форме и содержанию нормативных актов, в ходе применения которых воплощаются в современную действительность нормы права.

Следует также поддержать идею авторов о том, что имеющийся массив нормативных актов федерального уровня и актов субъектов Федерации требует адекватных правовых форм отражения сущностных, содержательных аспектов правовых явлений, влияющих на эффективность правового регулирования различных сфер деятельности. Неверно выбранные для их достижения цели и правовые средства отрицательно сказываются на эффективности проводимых в России реформ, снижают в целом уровень положительного восприятия правовой реальности, не способствуют укреплению законности и правопорядка в нашей стране.

Интересна высказанная авторами мысль о том, что упорядочение состояния законодательства и его развитие на основе мониторинга следует рассматривать в качестве составной части правовой реформы в России.

Во **второй главе “Методология мониторинга нормативных актов в процессе правотворчества”** даются ответы на вопросы научно-методологической организации мониторинговой деятельности в правотворчестве, определяются ее значение и место в структуре правотворческого процесса. Авторы справедливо уделяют внимание содержательным аспектам мониторинга, проводимого на этапе разработки концепции проекта нормативного акта, делают акцент на необходимости этой деятельности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов.

Исследование организационно-правового механизма экспертизы и сопоставления правовой природы экспертной и мониторинговой деятельности позволило авторам сделать вывод о том, что проведение экспертизы осуществляется в органической связи с мониторингом нормативных актов, так как любая экспертная оценка проекта нормативного акта предполагает предварительный мониторинговый анализ и оценку его связей и зависимостей с другими, уже задействованными правовыми механизмами с учетом экономического, социального, политического, управленческого и других аспектов, а мониторинговое исследование любого нормативного акта должно начинаться с проведения его экспертизы, и прежде всего правовой. Эти выводы позволили авторам рассматривать экспертизу как составную часть (элемент) мониторинга нормативных актов.

Начальная стадия правотворчества предполагает глубокое изучение объективных факторов, определяющих необходимость правового урегулирования общественных отношений определенной группы, полностью построена на оценке действующего законодательства. Именно в сфере организации правотворческого процесса перед “правотворцем” стоит задача оценки нормативных актов и принятия решения о необходимости правового регулирования той или иной сферы общественных отношений. В этой связи заслуживает внимание вывод о том, что объективно назрела необходимость нового комплексного подхода к оценке законодательства – мониторинговой оценке нормативных актов. Совершенно правильно в монографии сфера применения этого нового подхода не ограничивается отдельными государственными органами, принимающими участие в правотворчестве, поскольку качество принимаемых правотворческих решений может обеспечить только объединение усилий множества субъектов, занимающихся различными аспектами правотворческой деятельности.

Автор **третьей главы** Я.Е. Наконечный, рассматривая теоретические и практические вопросы повышения эффективности мониторинговой деятельности, совершенно обоснованно предлагает идти по пути продолжения теоретического исследования мониторинга нормативных актов как

правового феномена и при этом переходить от теоретического осмысления и обоснования идеи мониторинга к практическому созданию полномасштабной системы мониторинга нормативных актов.

Интересно также предложение авторов монографии о том, что важное значение для повышения эффективности мониторинга имели бы выделение мониторинга нормативных актов в качестве самостоятельного направления государственной правовой деятельности, а также принятие на федеральном и региональном уровнях законодательных актов по организации и проведению мониторинга нормативных актов. В первую очередь это касается организации деятельности органов законодательной и исполнительной ветвей власти на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. В работе придается большое значение изучению и творческому использованию уже имеющегося опыта осуществления мониторинга нормативных актов, исследованию административно-правовых средств, с помощью которых возможно установление эффективного правового «фильтра» для выявления и «отсеивания» всех негативных моментов в правотворчестве.

В целях совершенствования системы мониторинга нормативных актов, которая включает федеральный и региональный уровни, в третьей главе справедливо говорится о необходимости дополнения данной системы муниципаль-

ным уровнем мониторинга, в связи с чем в монографии указано на нецелесообразность организации правового мониторинга на уровне федеральных округов, ввиду того что основное нормативно-правовое регулирование осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Резюмируя сказанное, необходимо отметить, что рецензируемая монография представляет собой интересное комплексное исследование теоретико-методологических основ мониторинга, осуществляемого в правотворчестве. Полагаем, что в представленной монографии читатель найдет для себя полезный материал не только о мониторинге проектов нормативных актов, осуществляемом в правотворчестве, но и о перспективах развития концепции правового мониторинга, о его роли и месте в механизме правового регулирования. Особый интерес, на наш взгляд, данная монография вызовет у студентов и преподавателей правовых дисциплин, научных работников, аналитиков и экспертов и, конечно, у юристов-практиков, занимающихся разработкой проектов различных нормативных актов.

**С.А. Комаров, начальник отдела аналитического сопровождения законодательства Аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ, доктор юрид. наук, проф.**