





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

**Н.Н. ЧЕРНОГОР,  
М.В. ЗАЛОИЛО**

**АКТУАЛЬНЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ  
ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

*Учебное пособие*

Москва  
ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА  
КОНТРАКТ»  
2018

УДК 34  
ББК 67.022.14  
Ч-49

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации  
в качестве учебного пособия для студентов магистратуры,  
обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»*

Рецензенты:

**Корнев А.В.** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

**Рыбаков О.Ю.** — доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор, исполняющий обязанности заведующего отделом теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

**Черногор Н.Н., Залоило М.В.**

**Актуальные проблемы правотворчества:** учебное пособие /  
Ч-49 Н.Н. Черногор, М.В. Залоило. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2018. — 144 с.

ISBN 978-5-6040212-5-5

Настоящее учебное пособие подготовлено в продолжение и развитие традиций научной школы правотворчества Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Опыт экспертно-аналитической работы Института, его непосредственное участие в законопроектной деятельности, разработке научных прогнозов и концепций развития российского законодательства обеспечивает не только теоретический, но и практический характер данного пособия.

Цели работы — рассмотрение актуальных проблем правотворчества, поиск оптимальных путей их решения с учетом стратегических задач российского государства и общества на современном этапе. Акцент сделан на проблемах определения сущности правотворчества. Особое внимание уделено изучению проблем обеспечения его эффективности, в частности вопросам оптимизации правотворческого процесса, влиянию на него судебной практики, научной обоснованности принятия законодательных решений, формированию стандартов правотворчества. Анализируются значение юридической техники и современных юридических технологий в этой сфере.

Для студентов магистратуры, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», преподавателей, аспирантов юридических вузов и факультетов, научных работников, юристов-практиков, представителей законодательных органов, а также для широкого круга читателей, принимающих участие в общественном обсуждении законодательных инициатив.

УДК 34  
ББК 67.022.14

ISBN 978-5-6040212-5-5

© Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации, 2018

Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

**NIKOLAY CHERNOGOR,  
MAXIM ZALOILO**

**ACTUAL  
PROBLEMS  
OF LAW-MAKING**

*Textbook*

Moscow  
2018

*Approved at the Public Law Section of the Scientific Council  
of the Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of Russian Federation Approved as a textbook  
for undergraduate students specializing in the program «Jurisprudence»*

### Reviewers:

**Kornev A.V.** — Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of Department of theory of state and law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

**Rybakov O.Yu.** — Doctor of Sciences (Law), Doctor of Sciences (Philosophy), Professor, the Acting Head of the Department of theory of law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

### **Chernogor Nikolay, Zaloilo Maxim**

**Actual problems of law-making:** textbook / N.N. Chernogor, M.V. Zaloilo. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: Law firm CONTRACT, 2018. — 144 p.

ISBN 978-5-6040212-5-5

This textbook is aimed at identifying of relevant theoretical and practical problems of law-making in Russia, as well as to offer optimum ways of their decision, taking into account the strategic objectives and needs of the Russian state and society at the present stage.

Emphasis is placed on the problems of defining the nature of law-making, the status of the theory of law-making, optimizing the law-making process. Special attention is paid to the problems of ensuring the effectiveness of law-making, in particular, questions of scientific justification of adoption of law-making decisions, the establishment of standards of law-making, role of strategic planning in ensuring the effectiveness of law-making, the impact of judicial practice on law-making. The significance of legal technique and modern legal technologies in law-making is examined.

For undergraduate students specializing in the program «Jurisprudence». It will be interesting for post-graduate students, teachers of law faculties and universities, researchers, practicing lawyers, as well as for all who are interested in the issues of law-making.

## **АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ**

**Черногор Николай Николаевич** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

**Залоило Максим Викторович** — кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

## **COLLECTIVE OF AUTHORS**

**Chernogor Nikolay Nikolaevich** — Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Department of state-legal disciplines of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

**Zaloilo Maxim Viktorovich** — Candidate of Sciences (Law), Senior teacher of the Department of state-legal disciplines of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	12
-----------------------	----

## **Глава 1.**

<b>ПРАВOTORЧЕСТВО: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ</b> .....	15
---------------------------------------------------------------	----

§ 1.1. Теория правотворчества: проблема науковедческого статуса в современной юриспруденции .....	15
---------------------------------------------------------------------------------------------------	----

§ 1.2. Понимание правотворчества: подходы и проблемы .....	23
------------------------------------------------------------	----

<i>Литература по теме</i> .....	30
---------------------------------	----

<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	33
-------------------------------------------------	----

## **Глава 2.**

<b>ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВOTORЧЕСТВА</b> .....	34
----------------------------------------------------------------	----

§ 2.1. Понятие эффективности правотворчества и проблема ее оценки .....	34
-------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.2. Проблемы оптимизации процесса правотворчества в федеральных органах исполнительной власти .....	39
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.3. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества .....	42
--------------------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.4. Стандарты правотворчества и проблемы совершенствования правового регулирования правотворческой деятельности .....	51
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.5. Правотворческие решения и проблема научной обоснованности их принятия. Правотворческий консалтинг .....	57
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.6. Влияние судебной практики на правотворчество .....	68
-----------------------------------------------------------	----

<i>Литература по теме</i> .....	77
---------------------------------	----

<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i> .....	83
-------------------------------------------------	----



<b>Глава 3.</b>	
<b>ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ</b>	
<b>И ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ</b>	
<b>ТЕХНОЛОГИЙ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ .....</b>	<b>84</b>
§ 3.1. Юридическая техника и юридические технологии: проблема соотношения .....	84
§ 3.2. Планирование, юридическое прогнозирование, правовой эксперимент .....	96
§ 3.3. Общественное обсуждение, оценка регулирующего воздействия .....	103
§ 3.4. Правовой мониторинг и правотворчество .....	126
§ 3.5. Новые векторы развития нормотворческой юридической техники и правотворческих юридических технологий. Цифровизация правотворчества .....	131
<i>Литература по теме .....</i>	<i>135</i>
<i>Вопросы и задания для самоконтроля .....</i>	<i>142</i>

# TABLE OF CONTENTS

PREFACE .....	12
---------------	----

## Chapter 1.

<b>LAW-MAKING: THEORETICAL PROBLEMS OF UNDERSTANDING .....</b>	<b>15</b>
--------------------------------------------------------------------	-----------

§ 1.1. Theory of law-making: the problem of scientific status in modern jurisprudence .....	15
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

§ 1.2. Understanding of law-making: approaches and problems .....	23
-------------------------------------------------------------------	----

<i>Bibliography</i> .....	30
---------------------------	----

<i>Questions for self-control</i> .....	33
-----------------------------------------	----

## Chapter 2.

<b>PROBLEMS OF THE EFFECTIVENESS OF LAW-MAKING .....</b>	<b>34</b>
--------------------------------------------------------------	-----------

§ 2.1. The effectiveness of law-making and the problem of its evaluation .....	34
-----------------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.2. Problems of optimization of the law-making process in the federal bodies of executive power .....	39
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.3. Strategic planning and the effectiveness of law-making .....	42
------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.4. Standards of law-making and problems of development of legal regulation of law-making activity .....	51
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.5. Law-making decisions and the problem of scientific justification of their adoption. Law-making consulting .....	57
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

§ 2.6. The influence of judicial practice on law-making .....	68
---------------------------------------------------------------	----

<i>Bibliography</i> .....	77
---------------------------	----

<i>Questions for self-control</i> .....	83
-----------------------------------------	----

**Chapter 3.**  
**PROBLEMS OF LEGAL TECHNIQUE**  
**AND APPLICATION MODERN LEGAL TECHNOLOGIES**  
**IN LAW-MAKING ..... 84**

    § 3.1. Legal technique and legal technologies:  
        the problem of correlation ..... 84

    § 3.2. Planning, legal forecasting, legal experiment ..... 96

    § 3.3. Public discussion, regulatory impact assessment ..... 103

    § 3.4. Legal monitoring and law-making ..... 126

    § 3.5. New vectors of development of law-making  
        legal technique and law-making legal technologies.  
        The digitalization of law-making ..... 131

*Bibliography* ..... 135

*Questions for self-control* ..... 142

## ВВЕДЕНИЕ

В процессе правотворчества решаются задачи, имеющие важное значение для общества, государства и личности. Эффективность действия нормативных правовых актов определяется уровнем их подготовки, обсуждения, характером рассмотрения и доведения до сведения исполнителей. В связи с этим качество правотворчества должно повышаться, и для этого требуется решение соответствующих актуальных теоретических и практических проблем правотворчества.

Цели предлагаемого учебного пособия заключаются в рассмотрении актуальных теоретических и практических проблем правотворчества и оптимальных путей их решения с учетом стратегических задач и потребностей Российского государства и общества на современном этапе. Содержание пособия отражает современное состояние правотворчества в Российской Федерации.

Вопросы правотворчества не являются новыми для отечественной юридической науки. Существенный вклад в разработку различных аспектов правотворчества внесен учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (А.И. Абрамова, Н.Г. Александров, С.Н. Братусь, И.Л. Брауде, А.Б. Венгеров, Н.А. Власенко, М.Н. Гернет, С.А. Голунский, А.И. Денисов, С.Ф. Казьмин, С.Ф. Кечекьян, О.Э. Лейст, А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин, А.А. Пионтковский, Т.Н. Рахманина, И.С. Самошенко, А.А. Тилле, В.А. Туманов, Ю.А. Тихомиров, М.Д. Шаргородский, Т.Я. Хабриева и др.), в стенах которого сформировалась научная школа правотворчества, получившая широкое признание<sup>1</sup>.

В работах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — Институт) большое внимание уделяется вопросам правотворческой деятельности и обеспечения ее качества, концептуальному обоснованию проектов законов, организации их подготовки, обсуждения и принятия, совершенствованию законодательства и прогнозированию эффективности норм права, юридико-техническим приемам и способам правотворческой деятельности, проблемам упорядочения и систематизации российского законодательства и т.д.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 5—13.

<sup>2</sup> См.: Прянишников Е.А., Хабриева Т.Я., Лафитский В.И. и др. Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 4-е изд. М., 2015. С. 347—365.

В Институте проводятся научные мероприятия, в ходе которых обсуждаются различные проблемные вопросы обеспечения качества и повышения эффективности правотворческой деятельности. Так, 19 марта 2014 г. состоялось заседание круглого стола на тему «Проблемы правотворчества: поиск эффективных решений». 3—4 июня 2015 г. прошла X Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Правотворчество и юридическая наука: современные проблемы», основное внимание участников которой было уделено вопросу необходимости совершенствования качества правотворческого процесса на национальном уровне как фактору повышения значимости и уважения закона, эффективности правоприменения и условию формирования правового государства. Проблемы обеспечения качества закона стали предметом обсуждения на круглом столе, прошедшем 28 сентября 2016 г. Состоявшийся 29 марта 2017 г. круглый стол аспирантов и студентов был посвящен анализу проблем совершенствования правотворческой деятельности.

В современных условиях научная школа правотворчества Института сталкивается с новациями в юридической сфере и испытывает очередной подъем, что обусловлено разработкой актуальных проблем, связанных с вопросами обеспечения эффективности правотворческой деятельности<sup>1</sup>.

Своего рода продолжением традиций научной школы правотворчества Института является и настоящее учебное пособие, авторы которого преподают учебные дисциплины «Актуальные проблемы теории правотворчества», «Экспертиза в правотворческом процессе», «Нормотворческая юридическая техника», «Коллизии в праве: теория и практика», «Мониторинг в правотворчестве» в магистратуре Института.

Опыт экспертно-аналитической работы Института, его непосредственного участия в законопроектной деятельности Правительства РФ, разработки научных прогнозов и концепций развития российского законодательства обеспечивает не только теоретический, но и практико-прикладной характер учебного пособия.

Предлагаемое учебное пособие состоит из трех глав, каждая из которых сопровождается поглавными компетенциями (что студент должен знать, уметь и какими навыками владеть в результате освоения содержания той или иной главы), а также списком литературы по теме и вопросами для самоконтроля.

<sup>1</sup> См. подробнее: Власенко Н.А., Залоило М.В. Научная школа правотворчества: от разработки юридической техники к современным юридическим технологиям // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5. С. 734—745.

## *Введение*

В первой главе учебного пособия раскрываются проблемы понятия и сущности правотворчества как познания, процесса и результата, анализируется статус теории правотворчества в современной юриспруденции.

Вторая глава учебного пособия посвящена проблемам обеспечения эффективности правотворчества. В ней, в частности, исследуются основные стадии правотворческого процесса и предлагаются пути его оптимизации, освещаются проблемы оценки эффективности правотворчества, научной обоснованности принятия правотворческих решений, совершенствования правового регулирования правотворчества. Особое внимание в контексте рассматриваемой темы уделено вопросам стратегического планирования. Анализируется роль судебной практики в обеспечении эффективности правотворчества.

В третьей главе определяется значение для правотворчества юридической техники и современных юридических технологий. Особое место отводится изучению таких перспективных юридических технологий, как мониторинг правотворчества, планирование, юридическое прогнозирование, правовой эксперимент, общественное обсуждение, оценка регулирующего воздействия. Анализируются новые векторы развития нормотворческой юридической техники и правотворческих юридических технологий, в частности, исследуется такое новейшее явление современной правовой действительности, как цифровизация правотворчества.

Учебное пособие «Актуальные проблемы правотворчества» предназначено для студентов магистратуры, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция», будет интересным для аспирантов, преподавателей юридических факультетов и вузов, научных работников, юристов-практиков, а также для всех, кто интересуется актуальными проблемами правотворчества.

# Глава 1

## ПРАВОТВОРЧЕСТВО: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ

В результате изучения материалов главы студент должен:  
*знать* проблемы науковедческого статуса теории правотворчества в современной юриспруденции; понятие, принципы правотворчества, факторы, обуславливающие правотворческий процесс, субъектов и виды правотворчества, проблемы определения сущности правотворчества;

*уметь* предлагать решение проблем науковедческого статуса теории правотворчества в современной юриспруденции, определения сущности правотворчества; дискутировать и обосновывать свои аргументы на семинарских занятиях, научных мероприятиях по актуальным проблемам правотворчества;

*владеть* понятийным аппаратом теории правотворчества; основными навыками анализа теоретико-правовых проблем понимания правотворчества.

### § 1.1. ТЕОРИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА: ПРОБЛЕМА НАУКОВЕДЧЕСКОГО СТАТУСА В СОВРЕМЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

В доктрине признаются закономерными дифференциация знаний юриспруденции, обособление определенных научных направлений и выделение из них прикладных юридических наук, таких как юридическая герменевтика (наука о способах изложения и понимании юридических текстов)<sup>1</sup>, юридическая конфликтоло-

---

<sup>1</sup> См., например: Васильковский Е.В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002; Гредескул Н.А. К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требующийся для осуществления права. Харьков, 1900; Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962; Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972; Вопленко Н.Н. Официальное толкование норм права. М., 1976; Черданцев А.Ф. Толкование советского права. М., 1979; Насырова Т.Я. Телеологическое (целевое) толкование советского закона: Теория и практика. Казань, 1988; Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998; Малинова И.П. Философия права и юридическая герменевтика. М.,

гия<sup>1</sup>, наука сравнительного правоведения<sup>2</sup>, нормотворческая юридическая техника<sup>3</sup> и др. Имеется и противоположная точка зрения В.М. Сырых, который с осторожностью относится к обособлению разного рода теорий (правоотношений, правовых актов, правосоз-

---

2014; Юридическая герменевтика в XXI веке / под общ. ред. Е.Н. Тонкова, Ю.Ю. Ветютнева. СПб., 2016; Гермашев А.Н. Юридическая герменевтика как теория о способах изложения воли в юридическом тексте и способах ее толкования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

- <sup>1</sup> См., например: Дмитриев А.В., Кудрявцев В.Н., Кудрявцев С.В. Введение в общую теорию конфликтов. М., 1993; Юридический конфликт: сферы и механизмы / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1994; Юридический конфликт: процедуры разрешения / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1995; Юридическая конфликтология / под ред. В.Н. Кудрявцева. М., 1995; Основы конфликтологии / под ред. В.Н. Кудрявцева. М., 1997; Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2000; Жеребин В.С. Проблемы правовой конфликтологии: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2001; Худойкина Т.В. Юридический конфликт (теоретико-прикладное исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002; Юридический конфликт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2017.
- <sup>2</sup> См., например: Сравнительное правоведение: сборник статей. М., 1978; Очерки сравнительного права: Сборник / сост. и пер. В.А. Туманова. М., 1981; Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. М., 1993; Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. М., 1995; Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / пер. с фр. В.А. Туманова. М., 1996; Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. М., 1996; Рабель Э. Задачи и необходимость сравнительного правоведения: пер. с нем. Екатеринбург, 2000; Саидов А.Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности) / под ред. В.А. Туманова. М., 2003; Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. М., 2006; Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. М., 2011; Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 1. Правовые системы Восточной Европы / под ред. В.И. Лафитского. М., 2012; Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 2. Правовые системы Западной Европы / под ред. В.И. Лафитского. М., 2012; Сравнительное правоведение: национальные правовые системы. Т. 3. Правовые системы Азии / под ред. В.И. Лафитского. М., 2013; Малиновский А.А. Сравнительное уголовное право. М., 2014.
- <sup>3</sup> См., например: Брауде И.Л. Избранное. Очерки законодательной техники. Некоторые вопросы системы советского права. М., 2010; Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1965; Его же. Культура и техника законодательства. М., 1991; Власенко Н.А. Основы законодательной техники. Иркутск, 1995; Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сборник статей: в 2 т. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2001; Кашанина Т.В. Юридическая техника. М., 2007; Ее же. Юридическая техника в сфере частного права. М., 2009; Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009; Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2010; Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. М., 2011; Власенко Н.А., Абрамова А.И., Чернобель Г.Т. и др. Юридическая техника: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016; Юридическая техника: учебник: для вузов в 2 т. / под ред. В.М. Баранова. М., 2016.



нения и пр.) в составе юридической науки, предостерегая от применения понятия «теория» без должной на то основы<sup>1</sup>.

В современной юридической литературе высказываются предложения о выделении новых отраслей научных знаний в юриспруденции, имеющих немало общего с теорией правотворчества: нормографии («системы научных знаний о проблемах, способах, принципах, правилах нормотворческой деятельности, приемах и средствах юридической техники и технологии подготовки нормативных правовых актов»)<sup>2</sup>, лексологии (законоведения)<sup>3</sup>, правовой политики («научно обоснованной, системной деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, использованию юридических средств в целях наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, формирования правовой государственности и высокого уровня правовой культуры общества и личности»)<sup>4</sup>.

К числу самостоятельных юридических наук прикладного характера примкнула и *теория правотворчества*<sup>5</sup>, выделившаяся во второй половине XX в. из фундаментальной юридической науки — общей теории государства и права в связи с накоплением и развитием знаний о различных аспектах правотворческой деятельности (механизме правотворчества, актах правотворчества, юридико-технических приемах и способах правотворческой деятельности, стадиях правотворческого процесса, принципах, видах и субъектах правотворчества, проблемах и способах обеспечения эффективности правотворчества, законотворчестве как особой форме правотворчества, вопросах систематизации законодательства и т.д.). Сформировались и развиваются научные школы правотворчества<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См.: Сырых В.М. История и методология юридической науки. М., 2013. С. 64.

<sup>2</sup> См.: Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2017. С. 23—26.

<sup>3</sup> См.: Галузо В.Н. От законоведения в Российской империи к лексологии в Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 35.

<sup>4</sup> Малько А.В. Правовая политика как категория XXI века // Государство и право. 2012. № 11. С. 6; Рыбаков О.Ю. Правовая политика как научная теория в юридических исследованиях // Право. Законодательство. Личность. 2010. № 2. С. 107, 108.

<sup>5</sup> Теория в широком смысле — это комплекс взглядов, представлений, идей, направленных на истолкование и объяснение какого-либо явления; в более узком и специальном смысле — высшая, самая развитая форма организации научного знания, дающая целостное представление о закономерностях и существующих связях определенной области действительности — объекта данной теории. См.: Философский энциклопедический словарь. М., 1983.

<sup>6</sup> Власенко Н.А., Залоило М.В. Развитие правотворческой научной школы // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 24—35.

При этом проблемам правотворчества были посвящены исследования еще дореволюционных авторов. «В юридической науке дореволюционной России развивались отдельные идеи правотворчества, постепенно формировалась система соответствующих научных категорий»<sup>1</sup>.

В литературе отмечается, что «основы теории правотворчества в современном виде были заложены только во второй половине XX в. Именно в этот период в трех наиболее весомых научных трудах по данной проблеме («Теория правотворчества. Идея эволюции в праве» Г. Синцгеймера, «Правотворчество. Теория и законодательная техника» А. Нашиц и «Правотворческое учение» П. Ноля) были разработаны теоретико-методологические основы правотворчества»<sup>2</sup>.

О необходимости выделения самостоятельной юридической науки, изучающей проблемы правотворчества, писали в советское время А. Нашиц<sup>3</sup>, Д.А. Керимов<sup>4</sup>, А.С. Пиголкин<sup>5</sup>, А.А. Ушаков<sup>6</sup>.

А. Нашиц считается основоположницей марксистско-ленинского понимания правотворчества. По мнению Д.А. Керимова, работа А. Нашиц «Правотворчество: Теория и законодательная техника» вносит существенный вклад в разработку теории правотворчества, особенно в той части, которая касается правотворчества как познания»<sup>7</sup>.

Высказывались предположения о том, что теория правотворчества должна представлять собой систему знаний о технике создания нормативного правового акта в рамках соответствующей государственной деятельности, включающей в себя законодательную технику (правила правотворчества), методологию и методику<sup>8</sup>. А.А. Ушаков обосновал выделение прикладной юридической науки — законографии, которая исследует закономерности создания

<sup>1</sup> Липень С.В. Идеи правотворчества и правореализации в политико-правовой мысли России XIX — начала XX в.: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 11.

<sup>2</sup> См.: Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 5.

<sup>3</sup> См.: Нашиц А. Правотворчество: Теория и законодательная техника. М., 1974.

<sup>4</sup> Керимов Д.А. Методологический аспект правотворчества // Вопросы философии. 1975. № 5.

<sup>5</sup> См.: Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов (организация и методика). М., 1962.

<sup>6</sup> См.: Ушаков А.А. О законографии как науке о правотворчестве // Государство, право, законность: ученые записки № 300. Ученые записки Пермского университета. Вып. 5. Пермь, 1974.

<sup>7</sup> Послесловие в издании: Нашиц А. Указ. соч. С. 239.

<sup>8</sup> См.: Ушаков А.А. О законографии как науке о правотворчестве. С. 59.

законодательства, охватывая все стороны правотворчества, в частности методы создания права, которые в зависимости от их роли в правотворчестве могут быть разбиты на методологические, методические и технические, постановку, процедуру и психологию законодательного механизма, построение правовых норм, композицию (строение) законодательных актов, их язык<sup>1</sup>. Создание права представляет собой сложный процесс, который не может быть понят исходя только из законов развития самого права. Для этого необходима наука о правотворчестве — синтетическая, комплексная, которая должна смыкаться с другими науками, использовать их достижения для решения своих задач. Такой наукой, по мнению А.А. Ушакова, может выступать только законография. Ее суть заключается в объяснении целесообразности и рациональности правотворческой деятельности<sup>2</sup>. Д.А. Керимов полагал, что теория правотворчества должна охватывать весь комплекс научных знаний о закономерностях правообразования<sup>3</sup>, правотворчество необходимо исследовать как познание, деятельность и результат в их органическом единстве<sup>4</sup>.

Внимание к проблемам правотворчества проявляется и в юридической литературе постсоветского периода, с чем связан и новый виток в развитии теории правотворчества.

Н.А. Власенко, рассуждая о возможности отнесения юридической техники к числу прикладных юридических наук, замечает, что в состав теории права входит «комплекс достаточно самостоятельных высокоразвитых систем знаний», и относит к таковым в том числе теорию правотворчества. При этом он считает, что юридическая техника не обладает статусом обособленной теории знаний, но примыкает к более общим положениям уже существующих самостоятельных знаний, в частности, к теории правотворчества. Таким образом, теорию правотворчества нельзя представить в отрыве от правотворческой юридической техники<sup>5</sup>.

«Частнонаучной юридической теорией по отношению к общей теории права и государства» называет теорию правотворчества С.В. Липень, который подчеркивает, что развитие теории правотворчества представляет собой процесс дальнейшей конкретиза-

<sup>1</sup> См.: Ушаков А.А. О науке законографии, ее содержании и задачах // Правоведение. 1975. № 4. С. 20.

<sup>2</sup> Там же. С. 24.

<sup>3</sup> См.: Керимов Д.А. Методологический аспект правотворчества. С. 112.

<sup>4</sup> См.: Нашиц А. Указ. соч. С. 239.

<sup>5</sup> Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко. С. 16.

ции научного знания, заключающийся в «разработке все более специальных научных идей и категорий, уточнении взаимосвязей между ними»<sup>1</sup>.

М.А. Матвеева обосновывает наличие теории правотворчества как «относительно самостоятельного, но методологически зависимо-го от общей теории государства и права научного феномена» и определяет ее как «систему объективно истинных знаний в форме понятий, категорий, принципов и начал, касающихся правотворче-ства, которая последовательно и достоверно отражает действующие в этой сфере объективные закономерности»<sup>2</sup>.

Общая теория правотворчества, по мнению М.Б. Румянцева, должна стать «научной базой для наиболее эффективного процесса создания отраслевого правового регулирования», в противном слу-чае неизбежно «отставание правового регулирования от объектив-ных потребностей общества, что негативно отражается на социаль-но-экономическом, общественно-политическом и государственно-правовом развитии страны»<sup>3</sup>. Наоборот, И.И. Шувалов пишет о необходимости обращения к реальной практике создания правовых норм для целей создания научной теории правотворчества<sup>4</sup>. В дан-ном случае следует отметить, что в российской юридической науке имеются глубокие теоретические разработки различных аспектов правотворчества, которые так или иначе используются юридиче-ской практикой, хотя нельзя отрицать обратной связи между юри-дической наукой и практикой.

Называя теорию правотворчества междисциплинарным науч-ным направлением на стыке науки теории государства и права и на-уки конституционного права, И.И. Шувалов утверждает, что в на-стоящее время она развивается в разных направлениях: теория юри-дической техники, теория законотворчества и др.<sup>5</sup> Действительно, отдельные вопросы правотворчества изучаются наукой конституци-онного права (организация законодательного процесса, распреде-ление правотворческих полномочий между Российской Федераци-ей и ее субъектами и пр.), однако базой для теории правотворчества является именно теория государства и права.

<sup>1</sup> См.: Липень С.В. Указ. соч. С. 10, 11.

<sup>2</sup> См.: Матвеева М.А. Указ. соч. С. 9, 10.

<sup>3</sup> См.: Румянцев М.Б. Правотворчество как юридическая наука // Законодатель-ство и экономика. 2015. № 5; СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> См.: Шувалов И.И. К созданию научной теории правотворчества // Ленинград-ский юридический журнал. 2005. № 2. С. 97, 106.

<sup>5</sup> См.: Шувалов И.И. Теория законотворчества. М., 2006.

Наряду с **общей теорией правотворчества** формируется **региональная теория правотворчества**<sup>1</sup>, в основе которой — «идея единства правотворческой правосубъектности региональных органов государственной власти, общих принципов правотворчества, системности действующих правовых актов»<sup>2</sup>.

Науковедческий статус теория правотворчества приобретает и за рубежом. В 1970-е гг. и позднее в странах континентальной Европы оформилось новое направление в правоведении — **легиспруденция** (теория законотворчества).

В.И. Червонюк, одним из первых современных российских ученых применивший термин «легиспруденция» в своих работах, определяет его одновременно как «интердисциплинарную отрасль научного знания», а также как «сферу практической юриспруденции», объединившую юридические и иные дисциплины, в предмет исследований которых входят различные аспекты законодательной деятельности. В перечень элементов, составляющих легиспруденцию, входят законодательная методология (материальная легистика), техника законодательства (формальная легистика), подготовка законопроектов, информирование о состоянии законодательства, законодательная процедура, менеджмент законодательных проектов, социология законодательства, теория законодательства, учение о законодательных технологиях, теория согласования интересов в законотворчестве, методология и методика артикулирования и агрегации правообразующих интересов<sup>3</sup>.

Считается, что подготовка законопроектов — главным образом занятие юристов, в то же время «материальная легистика ни в коем случае не является привилегией лиц, имеющих юридическое образование, или сферой деятельности, к которой юристы являются однозначно более подготовленными, чем специалисты других профессий. Это относится, в частности, к методическому подходу, включая оценку, к менеджменту законодательных проектов и социологии законодательства. В отношении деятельности, связанной с материальными или содержательными аспектами законодательной работы, юристы, получившие традиционное юридическое образо-

<sup>1</sup> См.: Хазанов С.Д. Общая теория регионального правотворчества: первый опыт комплексного исследования // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2001. № 2. С. 388—404; Гайворонская Я.В. Региональное правотворчество: понятие, принципы, правовое регулирование // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2015. № 2. С. 120—137.

<sup>2</sup> Хазанов С.Д. Указ. соч. С. 390.

<sup>3</sup> См.: Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2009. С. 51—53.

вание, подготовлены не лучше других. Однако в силу их привилегированного положения на стадии подготовки законопроектов в законодательном процессе они несут особую ответственность и в отношении материальных аспектов законодательства»<sup>1</sup>.

Отправной точкой развития легиспруденции послужило опубликование в 1973 г. работы П. Нолла «Учение о законодательстве». В 1997 г. бельгийский ученый Люк Ж. Винтгенс ввел в правоведение сам термин «легиспруденция»<sup>2</sup>. Однако некоторые авторы полагают, что основы легиспруденции были заложены еще в Древней Греции (в трудах Платона, Аристотеля и других крупнейших древнегреческих мыслителей можно найти упоминания о «науках о законах»), а сам этот термин был известен в том числе и российской науке и обнаруживается в работе «Философические предложения, сочиненные надворным советником и Правительствующего Сената секретарем Яковом Козельским в Санкт-Петербурге 1768 года»<sup>3</sup>. В частности, Я.П. Козельский писал о том, что знание применяемых законов несправедливо называть юриспруденцией, т.е. знанием прав, его следует называть легиспруденцией, т.е. именно знанием законов<sup>4</sup>. Вместе с тем заметим, что в дореволюционной российской юриспруденции употреблялось в основном понятие законоведение<sup>5</sup>.

Развитие легиспруденции за рубежом связывают с работами И. Бентама («Теория законодательства»), Ф.К. фон Савиньи («О призвании нашего времени к законодательству и правоведению»). Так,

<sup>1</sup> Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Социология права. М., 2017.

<sup>2</sup> См.: Wintgens L. Creation d'une banque de donnees en «legisprudence» // Gesetzgebung heute. 1992. Vol. 3. P. 91.

<sup>3</sup> Шульман Д., Шевчук П. Легиспруденция — новый подход к вопросу о правотворчестве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 6. С. 14.

<sup>4</sup> См.: Правовая мысль: Антология: учебное пособие. М., 2011. С. 236.

<sup>5</sup> См.: Рождественский Н. Энциклопедия законоведения. СПб., 1863; Неволлин К.А. Энциклопедия законоведения. История философии законодательства / вступ. ст. Д.И. Луковской и др. СПб., 1997; Гордеенков Г. В чем должно состоять уголовное законоведение в России в настоящее время? Дис. на должность экстраординарного профессора. Харьков, 1838; Кормилев Н.Н. Законоведение. СПб., 1895; Гайковский Ф.А. Лесное законоведение. СПб., 1895; Дружинина Н.Л. Общепонятное законоведение: научно-практическое пособие. М., 1898; Алексеев Н.П. Законоведение. Конспект лекций. М., 1899; Солодовников А.Д. Законоведение. М., 1906; Дементьев В.С. Законоведение: учебник для средних учебных заведений. Витебск, 1909; Владимиров Л.Е. Учебник законоведения. СПб., 1911; Вальденберг В. Законоведение. Руководство для средних учебных заведений, педагогических классов и профессиональных курсов. СПб., 1911; Гололобов К.И. Законоведение. Курс средних учебных заведений. Саратов, 1912; Лаврентьев Д.К. Законоведение: учебник для средних учебных заведений и самообразования. Пг., 1916. Об истории законоведения в России см.: Галузо В.Н. Указ. соч. С. 31—36.

И. Бентам вывел такой принцип законодательной деятельности, как полезность, описал специфику работы законодателя, определил критерии принятия законотворческих решений, определил функции законодательного процесса<sup>1</sup>. В свою очередь, Ф.К. фон Савиньи писал о том, что «законы не должны быть изолированы от сознания народа», а законодатель должен издавать законы, основываясь на убеждениях народа<sup>2</sup>.

Итак, следует резюмировать, что в настоящее время в многочисленных научных работах по правотворчеству нашли отражение необходимые атрибуты, характеризующие теорию правотворчества как самостоятельную юридическую науку: цели и задачи, принципы, предмет и методика исследования<sup>3</sup>. Теория правотворчества «формулирует и возносит сам смысл творения права на индивидуальный уровень, акцентируя внимание на творчески свободном индивиде как основном действующем лице этой деятельности»<sup>4</sup>.

## § 1.2. ПОНИМАНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА: ПОДХОДЫ И ПРОБЛЕМЫ

**Правотворчество** понимается в узком и широком смысле. В узком смысле под правотворчеством принято понимать деятельность компетентных органов власти (государственных, муниципальных и др.), организаций, граждан по разработке и принятию, изменению, отмене нормативных правовых актов. Широкое понимание правотворчества включает в себя также процесс познания и оценки правовых потребностей общества и государства и создание в соответствии с выявленными потребностями новых нормативных правовых актов, изменение и отмену действующих. По существу, представители широкого подхода к правотворчеству отождествляют его с **правообразованием** — естественно-историческим процессом формирования права, включающим в себя не только собственно правотворческий, но и весь предшествующий ему подготовительный процесс формирования права. В свою очередь, согласно узкому пониманию правотворчества правотворчество и правообразование соотносятся как часть и целое. Правообразование — широкое понятие, в ходе которого формируются взгляды и идеи о необходимости

<sup>1</sup> См.: Шульмане Д., Шевчук П. Указ. соч. С. 15.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Румянцев М.Б. Указ. соч.

<sup>4</sup> Брызгалов А.И. Правотворчество в отечественной науке: становление доктрины и современные представления. М., 2009. С. 96, 97.

правового регулирования тех или иных общественных отношений, результатом и итогом этого процесса и выступает правотворчество.

Отечественная теория правотворчества ориентируется, как правило, на понимание правотворчества как формальных процедур подготовки и издания нормативных правовых актов. «Правотворчество как особая форма или вид деятельности государства состоит в установлении, а также изменении и отмене правовых норм»<sup>1</sup>. Это урегулированная правом деятельность, имеющая своих субъектов, принципы и стадии.

Вместе с тем такая деятельность является лишь завершающим этапом процесса формирования права, правообразования, «вызревания» конкретных правовых норм в юридической практике<sup>2</sup>. Правотворчество является составной частью более широкого процесса — правообразования. Так, В.С. Нерсесянц отмечал, что «социальный процесс формирования позитивного права — это объективно складывающиеся и субъективно выявляющиеся в жизни общества и государства взаимодействие, влияние разнообразных социальных факторов на формирование правовых норм; этот процесс, несомненно, смыкается с завершающей стадией — юридически оформленным процессом правотворчества государства как организованной деятельностью его правотворческих органов по созданию либо признанию и закреплению в юридически обязательной форме норм позитивного права»<sup>3</sup>.

Правотворчество является проявлением активной государственной деятельности, средством его управления обществом. Вместе с тем в настоящее время правотворчество осуществляют не только компетентные органы государственной власти, но также органы местного самоуправления, организации (локальное нормотворчество).

Рассмотрение правотворчества как деятельности по разработке, принятию, изменению, отмене нормативных правовых актов заставляет задуматься о содержании самого понятия «**нормативный правовой акт**». В законодательстве Российской Федерации отсутствует легальное определение этого понятия. В связи с этим на практике при отнесении того или иного правового акта к нормативным правовым актам руководствуются устоявшимися доктринальными определениями указанного понятия.

<sup>1</sup> Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 29.

<sup>2</sup> См.: Нашиц А. Указ. соч. С. 23—26.

<sup>3</sup> Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. М., 2001. С. 244.



В постановлении Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11 ноября 1996 г. № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» содержатся определения нормативного правового акта и правовой нормы: «Нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение».

Существенные признаки, определяющие нормативный правовой акт, выработаны судебной практикой. Так, в соответствии с п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются:

— издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

— наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

С доктринальным пониманием нормативного правового акта согласуется и правовая позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в его Постановлении от 17 ноября 1997 г. № 17-П. Так, Суд признал нормативный правовой характер за актами, которые:

— являются официальными государственными предписаниями, обязательными для исполнения;

— являются актами общего действия, адресованными персонально не определенному кругу лиц;

— рассчитаны на многократное применение;

— содержат общие правила (см. также постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П, где Суд подтвердил приведенную правовую позицию).

Таким образом, нормативный правовой акт — это документ, который издается в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, содержит правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные

на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В отличие от нормативных правовых актов **ненормативные (правоприменительные) акты** имеют индивидуально-разовый, индивидуально-определенный характер и принимаются в основном по организационно-распорядительным вопросам.

На процесс и результат правотворчества оказывают влияние многочисленные факторы как объективного, так и субъективного характера, экономические, социальные, политические, идеологические и др. Возникновение потребности в регулировании общественных отношений происходит объективно под воздействием ряда факторов, получивших в доктрине название «**правообразующие факторы**»<sup>1</sup> (факторы, обуславливающие правотворческий процесс).

К факторам, обуславливающим правотворческий процесс, относятся:

- экономические (материальные условия жизни общества);
- политические (политическая обстановка в стране, уровень активности политических партий, состояние гражданского общества и проч.);
- социальные (степень заботы государства о гражданах, социально незащищенных слоях населения);
- национальные (этнический состав населения, взаимоотношения наций и народов, населяющих государство);
- культурные (процессы, явления, способствующие формированию и восприятию ценностей и норм поведения общества, традиции, обычаи);
- исторические (историческое развитие государства);
- идеологические (уровень правосознания, правовое воспитание, господствующая религия);
- внешнеполитические (международное положение государства, взаимоотношения с другими государствами).

Факторы, обуславливающие правотворческий процесс, делятся также на постоянные и временные, позитивные и негативные и др.

Юридической наукой выработаны **принципы правотворчества**, состав которых несколько отличается в работах различных авторов, но в целом может быть сведен к следующему:

- принцип демократизма (участие народа и его представителей в правотворческой деятельности, учет в процессе правотворческой деятельности интересов всех групп населения);

<sup>1</sup> Монахова Ю.В. Правотворческая деятельность в современном российском обществе. М., 2005. С. 10, 11.

— законность (осуществление правотворческой деятельности в рамках соответствующей юридической процедуры субъектом, наделенным соответствующими полномочиями);

— профессионализм (участие в правотворческой деятельности представителей различных отраслей знания: специалистов, владеющих знаниями и опытом в той сфере, которая является предметом правового регулирования проектируемых норм права (медицина, транспорт, образование, добыча полезных ископаемых и пр.), а также специалистов в сфере юриспруденции (юристов правовых департаментов органов государственной власти, ученых-юристов и проч.);

— системность (проектируемое новое правовое регулирование должно вписываться в смысловую и юридическую иерархию действующих нормативных правовых актов и не должно допускать дублирования, коллизий и временного рассогласования с другими актами);

— гласность (открытость правотворческого процесса для общест-венности);

— планирование (четкое распределение правотворческой дея-тельности по этапам, предмету и срокам);

— научность (обоснованность актов, учет доктрин, социологиче-ских данных, прогноза последствий действия проектируемых норм права);

— оперативность (своевременность издания нормативных пра-вовых актов);

— исполнимость (возможность эффективной реализации нового правового регулирования).

Некоторые авторы обосновывают выделение **принципов регио-нального правотворчества**: системности; взаимосогласованности и взаимодополняемости федерального и регионального правотворче-ства в сфере совместной компетенции; дифференциации пра-вотворческих полномочий и иерархичности нормативных правовых актов компетентных правотворческих органов субъекта Федерации; учета социальной, исторической и иной специфики субъекта Феде-рации; взаимосвязи теории с практикой<sup>1</sup>.

**Субъектами правотворчества** являются:

— народ Российской Федерации, осуществляющий правотворче-ство на референдуме в силу ст. 3 Конституции РФ и Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референ-думе Российской Федерации»;

<sup>1</sup> См.: Каменская Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 11.

— федеральные органы государственной власти Российской Федерации (Государственная Дума Федерального Собрания РФ, Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти);

— органы государственной власти субъектов РФ (законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ);

— органы местного самоуправления;

— общественные объединения;

— юридические лица.

В России судебные органы не являются субъектами правотворчества, хотя высшие судебные инстанции (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ) обладают правом законодательной инициативы (по вопросам их ведения), а судебная практика в целом оказывает заметное влияние на правотворчество (см. об этом подробнее § 2.6 настоящего учебного пособия).

Большой удельный вес в правотворчестве в целом имеет правотворчество органов государственной власти. Система нормативных правовых актов в стране в основном складывается из нормативных правовых актов, принятых органами государственной власти. Правотворческие функции осуществляют органы законодательной власти, принимающие законы, органы исполнительной власти, принимающие подзаконные нормативные правовые акты (ведомственное правотворчество), а также участвующие в разработке законопроектов. Законы регулируют наиболее важные общественные отношения, их содержание не может быть излишне детализированным.

Конкретизация законодательных норм осуществляется в подзаконных нормативных правовых актах высших органов государственной власти (Президента РФ, Правительства РФ). Особым видом подзаконных нормативных правовых актов являются ведомственные, имеющие второстепенный характер, поскольку они принимаются на основе и во исполнение так называемых первичных подзаконных нормативных правовых актов высших органов государственной власти. Акты ведомственного правотворчества, как правило, конкретизируют нормативные правовые акты более высокой юридической силы (законы и подзаконные нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ), направлены на организацию их исполнения.

Правила подготовки ведомственных нормативных правовых актов — нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации утверждены

постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009. Приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88 утверждены Разъяснения о применении указанных Правил. Ведомственное правотворчество осуществляется в силу указания закона, по поручению Президента РФ или Правительства РФ, а также в соответствии с компетенцией того или иного федерального органа исполнительной власти, которая определена подзаконными правовыми актами (например, Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, а также Положением о соответствующем федеральном органе исполнительной власти).

В странах англо-американской правовой семьи правотворческие функции присущи также органам судебной власти, создающим судебный прецедент (решение, вынесенное судом по конкретному делу, ставшее образцом для разрешения других подобных дел) (см. об этом подробнее § 2.6 настоящего учебного пособия).

Самой распространенной классификацией **видов правотворчества** является классификация *по его субъектам*:

- правотворчество народа (на референдуме);
- правотворчество федеральных органов государственной власти;
- правотворчество региональных органов государственной власти;
- правотворчество органов местного самоуправления;
- правотворчество общественных объединений;
- правотворчество юридических лиц (локальное правотворчество).

*По способу придания правовому акту юридической силы* правотворчество разграничивается на:

- компетентное (правотворчество уполномоченных органов государственной власти),
- делегированное (создание норм права по поручению субъекта правотворчества),
- санкционированное (санкционирование государственными органами правовых обычаев или норм, принятых юридическими лицами, общественными объединениями).

*По виду создаваемых норм права* разграничивается:

- законотворчество,
- подзаконное правотворчество,
- муниципальное правотворчество,
- локальное правотворчество,
- договорное правотворчество.

Итак, правотворчество как деятельность компетентных субъектов (органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических лиц, населения) по разработке, принятию, изменению, отмене нормативных правовых актов является завершающей стадией процесса правообразования.

## **ЛИТЕРАТУРА ПО ТЕМЕ**

1. Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России. М., 2013.
2. Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. 2004. № 2.
3. Брызгалов А.И. Правотворчество в отечественной науке: становление доктрины и современные представления. М., 2009.
4. Власенко Н.А. Проблемы правовой неопределенности. М., 2015.
5. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М., 2015.
6. Власенко Н.А., Абрамова А.И., Чернобель Г.Т. и др. Юридическая техника: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016.
7. Власенко Н.А., Залоило М.В. Научная школа правотворчества: от разработки юридической техники к современным юридическим технологиям // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5.
8. Власенко Н.А., Залоило М.В. Развитие правотворческой научной школы // Журнал российского права. 2015. № 9.
9. Гайворонская Я.В. Региональное правотворчество: понятие, принципы, правовое регулирование // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2015. № 2.
10. Галузо В.Н. От законовведения в Российской империи к лексологии в Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7.
11. Горшенев В.М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. М., 1963.
12. Границы правового регулирования: практ. пособие / отв. ред. И.В. Плюгина, Е.В. Черепанова. М., 2011.
13. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. М., 1977.

14. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016.
15. Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998.
16. Закон: стабильность и динамика / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2007.
17. Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.
18. Игнатюк Н.А. Компетенция федеральных министерств Российской Федерации. М., 2003.
19. Калинин А.Ю. Правообразование в России (историко-теоретическое исследование) / под ред. С.А. Комарова. СПб., 2009.
20. Керимов Д.А. Методологический аспект правотворчества // Вопросы философии. 1975. № 5.
21. Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства: вопросы теории. М., 1977.
22. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Социология права. М., 2017.
23. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974.
24. Липень С.В. Идеи правотворчества и правореализации в политико-правовой мысли России XIX — начала XX в.: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.
25. Матвеева М.А. Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.
26. Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: дис. ... д-ра юрид. наук: в 2 ч. М., 1967.
27. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. М., 2011.
28. Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2015.
29. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974.
30. Николаева М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств СССР. М., 1975.
31. Ноздрачев А.Ф. Нормативные акты министерств и ведомств СССР: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968.
32. Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2017.

33. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Влащенко. М., 2011.
34. Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
35. Парламентское право: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.
36. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972.
37. Правовые акты: оценка последствий / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2011.
38. Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014.
39. Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974.
40. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М., 2013.
41. Публичные и частные интересы в российском законодательстве / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2005.
42. Прянишников Е.А., Хабриева Т.Я., Лафитский В.И. и др. Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 4-е изд. М., 2015.
43. Румянцев М.Б. Правотворчество как юридическая наука // Законодательство и экономика. 2015. № 5.
44. Сырых В.М. Нормотворчество гражданского общества // Право. Законодательство. Личность. 2010. № 2.
45. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008.
46. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001.
47. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учебно-практическое пособие. М., 1995.
48. Ушаков А.А. О законографии как науке о правотворчестве // Государство, право, законность: ученые записки № 300. Ученые записки Пермского университета. Вып. 5. Пермь, 1974.
49. Ушаков А.А. О науке законографии, ее содержании и задачах // Правоведение. 1975. № 4.
50. Фуллер Л. Мораль права. М., 2007.
51. Хабриева Т.Я. Глобализация и законодательный процесс // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. Н. Новгород, 2007.



52. Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал российского права. 2015. № 8.
53. Хазанов С.Д. Общая теория регионального правотворчества: первый опыт комплексного исследования // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2001. № 2.
54. Червонюк В.И. Теория государства и права: учебник. М., 2009.
55. Шебанов А.Ф. Нормативные акты Советского государства. М., 1956.
56. Шувалов И.И. К созданию научной теории правотворчества // Ленинградский юридический журнал. 2005. № 2.
57. Шувалов И.И. Теория законотворчества. М., 2006.
58. Шульмане Д., Шевчук П. Легиспруденция — новый подход к вопросу о законотворчестве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 6.
59. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.

## **ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ**

1. Какой статус имеет теория правотворчества в современной юриспруденции?
2. Продемонстрируйте связь теории правотворчества с юридической техникой, нормографией, законоведением и другими теориями.
3. Какие научные школы правотворчества вам известны?
4. Что такое легиспруденция?
5. Определите понятие правотворчества.
6. В чем заключается сущность правотворчества?
7. Как соотносятся правотворчество и правообразование?
8. В чем различия между правотворчеством и нормотворчеством?
9. Определите понятие нормативный правовой акт.
10. Раскройте принципы правотворчества.
11. Каковы факторы, обуславливающие правотворческий процесс?
12. Перечислите субъектов правотворчества.
13. Какие виды правотворчества вам известны? В чем заключаются их особенности?

## Глава 2

# ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

В результате изучения материалов главы студент должен:

*знать* понятие эффективности правотворчества, подходы к ее оценке; проблемы оптимизации стадий правотворческого процесса; понятие стратегического планирования, его значение для обеспечения эффективности правотворчества; стандарты правотворчества, проблемы совершенствования правового регулирования правотворчества; проблемы научной обоснованности принятия правотворческих решений, понятие и значение правотворческого консалтинга для обеспечения эффективности правотворчества; способы влияния судебной практики на правотворчество;

*уметь* предлагать решение проблем оценки эффективности правотворчества, оптимизации правотворческого процесса, стратегического планирования для обеспечения эффективности правотворчества, совершенствования правового регулирования правотворчества, научной обоснованности принятия правотворческих решений, влияния судебной практики на правотворчество; дискутировать и обосновывать свои аргументы на семинарских занятиях, научных мероприятиях по актуальным проблемам правотворчества;

*владеть* основными навыками анализа проблем эффективности правотворчества.

### **§ 2.1. ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРОБЛЕМА ЕЕ ОЦЕНКИ**

Эффективность и качество нормативных правовых актов определяются должным уровнем их проработанности на стадиях проектирования, обсуждения, экспертизы, рассмотрения и принятия, т.е. напрямую зависят от эффективности правотворческих процедур. В связи с этим важное значение имеет изучение вопросов эффективности правотворчества и проблем ее обеспечения с учетом стратегических задач и потребностей Российского государства и общества на современном этапе.

Исследование основных подходов к оценке эффективности правотворчества представляется логичным начать с обращения к более

§ 2.1. Понятие эффективности правотворчества и проблема ее оценки

общим научным наработкам в области оценки эффективности в праве и реализации правовых норм.

Изучение эффективности в праве в российской правовой доктрине имеет многолетнюю историю<sup>1</sup>.

Известны различные подходы к определению эффективности в праве:

— отождествление эффективности правовых норм (эффективности права) с оптимальностью, правильностью, обоснованностью, целесообразностью правовых норм (Д.А. Керимов);

— трактовка эффективности права в качестве результативности его действия (С.С. Алексеев, А.С. Пашков), т.е. с позиции достижения целей, лежащих в основе принимаемых норм права (М.П. Лебедев, О.В. Смирнов);

— определение эффективности права как оптимального достижения поставленных в правотворческом процессе целей с точки зрения экономии материальных средств, человеческой энергии и времени (Ф.Т. Кузнецов, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, М.И. Пискотин, П.Е. Подымов, Н.Г. Салищева, И.В. Шмаров);

— трактовка эффективности норм права через ее связь с процессом управления и, соответственно, определение эффективности норм права как соотношения между планируемыми социальными целями, для достижения которых были приняты соответствующие нормы права, и наличествующими результатами их реализации (И.С. Самошенко, В.И. Никитинский). Некоторые авторы включают сюда все результаты действия права, другие — только те, которые полезны для общества (С.С. Алексеев, А.С. Пашков, Д.М. Чечот).

Последний подход является наиболее разработанным в теории права (И.С. Самошенко, В.И. Никитинский). Близкой к указанной концепции является позиция М.Д. Шаргородского, который рассматривает эффективность как абстрактное понятие, свидетельствующее о способности применяемых средств содействовать достижению желаемой цели. По мнению М.Д. Шаргородского, определяя эффективность нормы права, надлежит учитывать не только те результаты, которые были достигнуты по отношению к планиру-

<sup>1</sup> См., например: Самошенко И.С., Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18. С. 3—19; Самошенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971. С. 3—40; Эффективность правовых норм. М., 1980; Эффективность законодательства и современные юридические технологии. М., 2009; Эффективность законодательства в экономической сфере / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2010; Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М., 2015.

емой субъектом правотворчества цели, но и побочные, непосредственно связанные с ними обстоятельства: позитивные или негативные<sup>1</sup>.

Более широкая трактовка понятия эффективности с указанием на полезность, экономичность, оптимальность действия норм права предложена А.С. Пашковым и Л.С. Явичем, отмечающими, что социальная эффективность нормы права предполагает достижение объективно необходимого и социально полезного результата для строительства коммунизма<sup>2</sup>. Анализ оценки эффективности норм права осуществлялся ими во взаимосвязи с задачами правового регулирования, поэтому в определение понятия эффективности вошло указание на достижение нормой права объективно необходимого, положительного для развития общества результата.

Схожая концепция изложена Д.М. Чечотом, определяющим эффективность правового регулирования как его действенность, результативность, т.е. способность оказывать влияние на общественные отношения в полезном для общества направлении<sup>3</sup>.

Как уже было сказано, в содержание понятия эффективности в праве (эффективности норм права, эффективности права) предлагалось включать не достижение поставленных целей как таковое, но достижение их с минимальными затратами материальных средств, человеческой энергии и времени (Ф.Т. Кузнецов, Б.М. Лазарев, В.М. Манохин, М.И. Пискогин, П.Е. Подымов, Н.Г. Салищева, И.В. Шмаров). Здесь эффективность в праве связывалась с оптимальностью правореализации в смысле максимального достижения преследуемых целей при наименьшей затрате сил и средств.

В аксиологическом направлении теории права значительное внимание уделяется тесной связи эффективности с социальной ценностью права. Эффективность нормы права определяется как удовлетворение последней лежащей в ее основе и отраженной в ее цели социальной потребности, обусловившей издание нормы, в соответствии с общими задачами права. В качестве необходимого условия рассматривается социальная обусловленность нормы права, выражающаяся в сочетании трех элементов:

1) существования определенной социальной проблемы;

<sup>1</sup> См.: Шаргородский М.Д. Система наказаний и их эффективность // Советское государство и право. 1968. № 11. С. 54.

<sup>2</sup> См.: Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40—47.

<sup>3</sup> См.: Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3.

§ 2.1. Понятие эффективности правотворчества и проблема ее оценки

2) объективной возможности ее решения средствами правового регулирования;

3) отсутствия нежелательных последствий реализации нормы права, которые свидетельствовали бы о ее нецелесообразности.

В литературе постсоветского периода отмечается некое забвение темы эффективности в праве, что связывается авторами, например, с тем, что «на Западе тема в теоретическом плане могла быть в основном исчерпанной и перейти в плоскость практической социологии, а в России, не будучи исчерпанной, — в плоскость политики»<sup>1</sup>.

Вместе с тем в последние годы наблюдается возрождение интереса к рассматриваемой теме. Кроме того, ведутся исследования качества закона. В монографии, посвященной теоретическим и практическим аспектам эффективности законодательства, Ю.А. Тихомиров предлагает собственное определение эффективности права, под которой понимает «правовое состояние общества, достигнутое в результате реализации публично-частных интересов и социальных целей». По его мнению, оценка эффективности должна осуществляться на основе анализа действия законов в их системной взаимосвязи для решения стратегических задач государств. Эффективность отрасли и правового института, отдельного нормативного правового акта и нормы права оцениваются автором с учетом достижения целей первого и второго уровней и показателей позитивного действия нормативного правового акта<sup>2</sup>.

Оценка эффективности нормы права требует определения роли этой нормы права среди иных факторов, оказывающих влияние на результат правового регулирования соответствующих общественных отношений, достижение или недостижение поставленных целей. Иными словами, требуется установить, в какой степени полученный результат связан именно с реализацией данной нормы права, а не с действием иных положительных или отрицательных факторов.

В науке были предложены разные варианты определения степени влияния нормы права на результат правового регулирования общественных отношений:

— специальное изучение влияния норм права, а также содействующих и противодействующих им факторов на соответствующие общественные отношения и синтез полученных в результате исследования данных<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> Шувалов И.И. Теория законотворчества. С. 33.

<sup>2</sup> См.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцеv. С. 22.

<sup>3</sup> См.: Кнапп В. О возможности использования кибернетических методов в праве. М., 1965. С.116.

— конкретизация целей норм права, выявление особым образом связанных с ними результатов, определение их удельного веса и роли в совокупном результате<sup>1</sup>;

— правовой эксперимент, состоящий в полном отказе от правового регулирования определенных общественных отношений и использовании других регуляторов<sup>2</sup>;

— разработка точных количественных показателей, характеризующих меру воздействия нормы права;

— метод экспертных оценок<sup>3</sup>,

— экспериментальный анализ<sup>4</sup>,

— корреляционный анализ<sup>5</sup> и др.

В литературе предлагается оценка эффективности в праве по юридическим индикаторам (позитивным и негативным показателям реализации нормативных правовых актов), а также по индикаторам фактической деятельности<sup>6</sup>.

Оценивая и прогнозируя эффективность того или иного законодательного акта, необходимо принимать во внимание не только правовые, но и историко-культурные, этнополитические, конфессиональные и иные особенности развития отдельной страны, бытования каждого этноса (групп этносов). Неполный и (или) неточный учет базовых закономерностей общественно-экономического развития приводит не просто к снижению эффективности законодательства<sup>7</sup>, а к потере нормативными правовыми актами роли ведущего регулятора общественных отношений.

Эффективность правотворчества может оцениваться с позиций целевого, процедурного, экономического и социального подходов. Целевой подход предполагает анализ соотношения между целями правотворчества и реально полученными результатами (издание

<sup>1</sup> См.: Анашкин Г.З., Петрухин И.Л. Эффективность правосудия: и судебные ошибки // Советское государство и право. 1968. № 8. С. 59.

<sup>2</sup> См.: Смирнов О.В. Эффективность правового регулирования организации труда на предприятии. М., 1968. С. 38.

<sup>3</sup> См.: Леванский В.А. Моделирование в социально-правовых исследованиях. М., 1986.

<sup>4</sup> См.: Лапаева В.В. Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987. С. 57.

<sup>5</sup> См.: Павлодский Е.А. Определение эффективности правовых норм с помощью корреляционного анализа // Эффективность закона (методология и конкретные исследования). М., 1997.

<sup>6</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Рекомендации по проведению мониторинга действия закона // Законодательство и экономика. 2008. № 6. С. 6, 8.

<sup>7</sup> См.: Коцоев А.Г. К вопросу методологии исследования экономической эффективности права // Экономическая эффективность права: материалы круглого стола V Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26—28 мая 2010 г.) / отв. ред. Н.Г. Доронина. М., 2011. С. 44—52.

нормативного правового акта). Процедурный подход ориентируется на изучение эффективности правотворческих процедур, их оптимального количества и минимальных издержек, связанных с ними. В аспекте экономического подхода эффективность правотворчества подразумевает его экономичность, рациональное использование средств на правотворческий процесс на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. С позиций социального подхода эффективность правотворчества рассматривается исходя из анализа реальных социальных изменений, обусловленных деятельностью федерального, регионального или муниципального правотворческой органа.

## **§ 2.2. ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ПРОЦЕССА ПРАВОТВОРЧЕСТВА В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Вопросы правотворчества федеральных органов исполнительной власти урегулированы в российском законодательстве достаточно подробно. Правовую основу разработки федеральными органами исполнительной власти проектов федеральных законов и проектов подзаконных нормативных правовых актов составляют, в частности:

- Конституция РФ;
- Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;
- Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260;
- Положение о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»;
- Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009;
- постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»;

— постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»;

— разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88.

В подзаконных нормативных правовых актах Правительства РФ, регулирующих процесс разработки и принятия актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, отражен баланс между качеством разрабатываемых актов, сложностью их подготовки и принятия с вовлечением в процесс правотворчества различных субъектов и процедуры согласования, экспертизы и т.д. Упрощение этого порядка неизбежно скажется на качестве проектируемых актов и принимаемых решений.

В то же время возможно дальнейшее углубление дифференциации процедур разработки и принятия отдельных видов актов. Так, некоторыми нормативными правовыми актами часто вносятся поправки в законы или подзаконные акты, которые не способствуют масштабным концептуальным изменениям правового регулирования, а имеют технико-юридический характер. Представляется целесообразным разработать и предусмотреть для таких актов упрощенную процедуру их подготовки и проведения в отношении них комплексной экспертизы с участием представителей юридической науки и практики, квалифицированных специалистов и экспертов.

Практика подготовки заключений Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ на проекты нормативных правовых актов, представленные федеральными органами исполнительной власти, показывает, что в них нередко допускаются повторяющиеся ошибки, в том числе в сфере юридико-технического оформления, что обуславливает увеличение количества замечаний, проведение повторных экспертиз, усложнение согласования и, следовательно, затягивание сроков их подготовки.

Учет типичных ошибок еще на стадии разработки проекта нормативного правового акта повысит качество правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти и сократит время, в частности, на устранение поступающих замечаний. В связи с этим целесообразно подготовить научно-практическое пособие по разработке и оформлению проектов нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти, где будет обобщен опыт написания заключений Институтом законодательства и



сравнительного правоведения при Правительстве РФ, указаны типичные ошибки проектов и даны конкретные практические рекомендации по их устранению. Такое пособие может стать практико-ориентированным дополнением к уже имеющимся научным исследованиям более фундаментального и доктринального характера<sup>1</sup>.

По-прежнему одной из значимых проблем современной правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти считается задержка сроков принятия подзаконных нормативных правовых актов, необходимость которых прямо предусмотрена федеральными конституционными или федеральными законами. В результате возникают пробелы правового регулирования, нормы законов остаются нереализованными, что негативно сказывается на эффективности законодательства в целом. Такая ситуация может приводить к нарушению прав граждан, которые формально законом предоставлены, но фактически не могут быть реализованы в связи с тем, что федеральными органами исполнительной власти не разработан порядок их реализации.

Например, Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 102-ФЗ были внесены изменения в ч. 2 ст. 12 Основ законодательства Российской Федерации о культуре (утверждены Верховным Советом РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1). Этими изменениями право на бесплатное посещение музеев один раз в месяц было предоставлено не только лицам, не достигшим 18 лет, но и лицам, обучающимся по основным профессиональным образовательным программам. При этом было установлено, что Порядок бесплатного посещения музеев определяется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Однако Минкультуры России, которое являлось таким уполномоченным органом, только через полтора года приняло необходимый подзаконный нормативный правовой акт — приказ от 17 декабря 2015 г. № 3119 «Об утверждении Порядка бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими восемнадцати лет, а также обучающимися по основным профессиональным образовательным программам». Более того, Минкультуры России установило, что этот приказ вступает в силу только с даты вступления в силу постановления Правительства РФ о при-

<sup>1</sup> См., например: Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко; Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. Н.А. Власенко; Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Власенко; Власенко Н.А., Абрамова А.И., Чернобель Г.Т. и др. Указ. соч.

знании утратившим силу постановления Правительства РФ от 12 ноября 1999 г. № 1242 «О порядке бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими восемнадцати лет». Указанное постановление было признано утратившим силу только 16 июля 2016 г. В результате предоставленное студентам право бесплатного посещения музеев в течение более чем двух лет не могло быть реализовано ими по причине затягивания процесса подзаконного нормотворчества.

Для того чтобы предотвратить в будущем возникновение подобных ситуаций, представляется целесообразным нормативно установить предельные сроки подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов подзаконных нормативных правовых актов, направленных на реализацию норм федеральных конституционных и федеральных законов путем внесения изменений в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утверждены постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009). При этом в отношении наиболее объемных и сложных подзаконных нормативных правовых актов по решению Правительства РФ может быть установлен более длительный срок. Однако этот вопрос требует дополнительного обсуждения с заинтересованными участниками правотворческого процесса.

Предпочтительной следует считать ситуацию, когда подзаконные нормативные правовые акты, которыми устанавливается порядок реализации тех или иных норм закона, вводятся в действие одновременно с началом действия этого закона. Обеспечить действие принятого закона могут лишь акты, вводимые в действие одновременно с самим законом; в крайнем случае закон должен вводиться в действие при наличии уже подготовленных проектов правовых актов, обеспечивающих его исполнимость<sup>1</sup>.

### **§ 2.3. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

Для обеспечения эффективности правотворчества важное значение имеет использование инструментов стратегического планирования, в частности, нашедших отражение в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планирова-

---

<sup>1</sup> См.: Организация законопроектной работы в федеральных органах исполнительной власти. С. 60.

нии). Деятельность участников стратегического планирования позволяет реагировать на современные и, что немаловажно, будущие вызовы, основываясь на анализе текущей обстановки, прогнозировании ее изменения, определяя цели и наиболее эффективные средства их достижения. Последними нередко являются нормативно-правовые средства, что неизбежно влияет на динамику российского законодательства, так или иначе программируя направления его развития в зависимости от состояния ситуации в обществе.

В условиях постоянных изменений и разновекторности развития законодательства особую ценность приобретает целеустремленность стратегии правотворчества в соответствии с потребностями решения долгосрочных задач в различных сферах. Развитие законодательства только в свете правильно избранных устойчивых целей и целевых установок способствует наиболее полноценному раскрытию его регулятивного потенциала<sup>1</sup>.

Должные общественные отношения находят отражение в юридической форме (например, в предмете правового регулирования нормативного правового акта), а проектируемые общественные отношения — в правовых моделях, к которым можно отнести, в частности, документы стратегического планирования<sup>2</sup>.

В Законе о стратегическом планировании выделяются различные виды документов стратегического характера на федеральном уровне, уровне субъектов РФ, муниципальном уровне в зависимости от деятельности прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования. Речь идет о строго определенных видах стратегий, прогнозов, программ и планов, разрабатываемых в сфере социально-экономического, научно-технологического, пространственного развития, национальной безопасности, а также в бюджетной сфере.

В результате изучения законодательства о стратегическом планировании были выявлены его недостатки, оказывающие негативное влияние на эффективность правотворчества и правового регулирования. Во-первых, отсутствует легальное общее определение документов стратегического планирования, безотносительно к какой-либо сфере жизнедеятельности. За рамками правового регулирования остаются концепции.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 19—38.

<sup>2</sup> См.: Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014. С. 12, 13.

Во-вторых, существует неопределенность в отношении юридической природы этих документов. Т.Я. Хабриева сравнивает эти документы с международными актами «мягкого» права, признавая, что они «оказывают влияние на политические институты», и отмечая, что «их нельзя отнести к юридически обязательным источникам права»<sup>1</sup>. Справедливо утверждение Н.А. Власенко о неприемлемости оценки правовой природы таких документов «исходя из формы акта, которым они принимаются (утверждаются)»<sup>2</sup>. Следует признать, что зачастую во многих программно-стратегических актах «теряется» правовой элемент и отсутствуют правовые средства реализации намеченных целей и задач.

В-третьих, механизм ответственности за нарушение положений документов стратегического планирования не урегулирован на должном уровне. В то же время вопрос об ответственности связан с определением нормативности или, наоборот, ненормативности этих документов.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что документы стратегического планирования проецируют разработку нормативных правовых актов, нередко определяют правотворческую политику страны, а повышение эффективности правотворчества связано с имеющимися проблемами необеспеченности проводимых реформ должной нормативно-правовой регуляцией, когда правотворческая деятельность нередко идет вне русла социально-экономического развития или выступает подчас в виде лишь оформительской, регламентирующей то, что предreshено в документах стратегического планирования<sup>3</sup>.

Взаимосвязь и взаимообусловленность стратегического планирования в сферах социально-экономического, научно-технологического, пространственного развития, национальной безопасности, а также в бюджетной сфере и правотворчества, осуществляемого на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, диктует необходимость достижения определенности в рассматриваемых вопросах. Представляется, что эти проблемы могут найти разрешение либо при внесении изменений в Закон о стратегическом планировании, определяющих юридическую природу, характер и статус документов стратегического планирования, либо при принятии проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. С. 22.

<sup>2</sup> Власенко Н.А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 49.

<sup>3</sup> См.: Залоило М.В. Проблемы обеспечения качества закона // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 154, 155.

Российской Федерации» путем однозначного закрепления в нем нормативного или, наоборот, ненормативного характера документов стратегического планирования, их иерархии и соотношения, базовых требований к их разработке, четкого механизма контроля за их исполнением и ответственности за их реализацию, что позволит обеспечить соразмерность развития правового регулирования с уровнем социально-экономического развития страны<sup>1</sup>.

Определенные шаги в этом направлении сделаны в инициативном проекте федерального закона Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее — законопроект ИЗиСП о нормативных правовых актах), ст. 10 которого посвящена программным правовым документам. В ней, в частности, закреплено, что программный правовой документ не является нормативным в отличие от акта, которым он утвержден; использование программных правовых документов требует принятия законов и подзаконных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию этих документов.

Одним из пробелов правового регулирования Закона о стратегическом планировании является отсутствие в нем таких документов стратегического планирования в области правового развития страны, как стратегии правотворчества, юридические прогнозы и планы законопроектной деятельности.

Согласимся с В.М. Барановым, который полагает существенным недостатком отсутствие в ст. 11 Закона о стратегическом планировании Стратегии законотворчества среди актов, разрабатываемых на федеральном уровне. Нет упоминания о подобном рода документах стратегического планирования и применительно к региональному и муниципальному уровню<sup>3</sup>. По мнению ученого, Стратегия законотворчества, которую следует включить в число документов стратегического планирования, должна иметь нормативный характер, это должен быть единый документ, на основе которого целесообразно формирование отраслевых документов стратегического планирования (по отраслям законодательства). Субъектом ее формирования должно быть Федеральное Собрание, утверждать Стратегию, по мнению В.М. Баранова, надлежит Президенту РФ. Средством повышения эффективности Стратегии должна стать «адекватная и ре-

<sup>1</sup> Залоило М.В. Проблемы обеспечения качества закона. С. 155.

<sup>2</sup> См.: Нормативные правовые акты (инициативный проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»). М., 2018.

<sup>3</sup> См.: Баранов В.М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 34.

ально работающая система юридической ответственности за качество принятых правотворческих актов»<sup>1</sup>. Кроме того, по нашему мнению, стратегии правотворчества (законотворчества) должны разрабатываться и на региональном уровне, а на основе общих стратегий правотворчества субъектов РФ могут разрабатываться отраслевые стратегии регионального правотворчества.

По мнению О.А. Гаврилова, эффективная стратегия правотворчества («система взаимосвязанных и взаимозависимых мер, направлений развития правовых институтов и отраслей, планов, прогнозов, сосредоточенных на гармоничный и планомерный процесс законотворчества на базе учета всех политических и экономических факторов») должна опираться на «получение и использование прежде всего долгосрочных юридических и социальных прогнозов»<sup>2</sup>.

Однако в настоящее время в стране отсутствует четкая увязка юридического прогнозирования с основными направлениями стратегического планирования осуществления государственной социально-экономической политики. Вместе с тем учет прогнозов в правотворчестве задает его высокий стандарт, позволяющий определить уровень и оценить эффективность правотворческой деятельности в соответствии с наличествующими потребностями социально-экономического развития.

Важность и необходимость юридического прогнозирования объясняется все более активной правотворческой деятельностью государственных органов власти, эффективность которой в значительной степени определяется итогами прогнозирования, основанного на анализе и мониторинге процессов правотворчества и правоприменения и ориентированного на определение круга общественных отношений, нуждающихся в правовом регулировании в будущем<sup>3</sup>.

Важность прогнозирования была осознана в российской правовой действительности еще в начале 1990-х гг.: тогда первые регламенты Государственной Думы обязывали субъектов законодательной инициативы представлять в одном пакете с проектом федерального закона прогноз его эффективности. Однако указанное положение регламентов так и не было исполнено надлежащим образом<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Баранов В.М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации. С. 34, 40, 41.

<sup>2</sup> Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993. С. 27.

<sup>3</sup> См. об этом: Власенко Н.А., Залоило М.В. Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законотворчества // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 86.

<sup>4</sup> См.: Социология права / под ред. В.М. Сырых. 3-е изд. М., 2004.

Законы о нормативных правовых актах ряда субъектов РФ<sup>1</sup> предусматривают необходимость проведения прогнозных разработок при проектировании нормативного правового акта. Обобщая соответствующие нормы законов ряда субъектов РФ о нормативных правовых актах, можно сделать вывод, что основными задачами прогнозирования в правотворчестве являются: определение тенденций, путей и форм дальнейшего развития законодательства субъекта РФ; выявление общественных потребностей и сфер общественных отношений, требующих правового регулирования нормативными правовыми актами субъекта РФ; поиск наиболее эффективных и перспективных форм и методов правового регулирования; определение наиболее целесообразной очередности подготовки проектов нормативных правовых актов субъекта РФ.

Объектами прогнозирования в правотворческой деятельности в законах о нормативных правовых актах субъектов РФ называются: общие закономерности развития системы федерального законодательства и законодательства субъекта РФ, тенденции развития отдельных отраслей законодательства, правовых институтов; тенденции и перспективы действия отдельных нормативных правовых актов субъекта РФ и отдельных правовых норм (см., например, ст. 14 Закона Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай»). Прогнозирование правотворческой деятельности осуществляется с привлечением научных организаций, ученых и специалистов (см., например, ст. 13 Закона Республики Хакасия от 11 марта 2015 г. № 18-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия»).

Нормы о юридическом прогнозировании содержит и законопроект ИЗиСП о нормативных правовых актах (ст. 25). В юридической литературе высказываются предложения о внесении каждого значимого законопроекта в законодательный орган с приложением материалов прогнозирования, поскольку «в отличие от пояснительных записок, прилагаемых к законопроектам и отражающих

---

<sup>1</sup> Законы субъектов РФ в этой сфере имеют различные наименования: «О нормативных правовых актах», «О нормативных и иных правовых актах», «О правотворчестве и нормативных правовых актах», «О нормативных правовых актах органов государственной власти», «О правовых актах органов государственной власти», «О правовых актах, принимаемых органами государственной власти и их структурными подразделениями», «О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти». Для целей настоящего исследования условимся именовать эти многочисленные законодательные акты, имеющие в целом схожие предмет и цели правового регулирования, законами о нормативных правовых актах.

безальтернативную точку зрения их авторов, прогноз содержит анализ различных вариантов законодательного решения проблемы и обосновывает вероятную эффективность каждого варианта»<sup>1</sup>. Однако необходимость прогностических оценок правотворческих решений на федеральном уровне до сих пор не урегулирована.

В соответствии с Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и Регламентом Правительства РФ законопроектная деятельность Правительства РФ осуществляется в соответствии с планом законопроектной деятельности, который утверждается на очередной год, т.е. речь идет о текущем плане. Вместе с тем следует иметь в виду, что именно перспективному (на длительный срок) планированию отводится «ведущая роль в системе планирования законодательной деятельности. ...Перспективное планирование отражает долгосрочные цели, проецирует реализацию основных правовых задач и сосредоточено на стратегическом правовом результате. ...По существу оно задает параметры развития законодательства, которые находят отражение в планах текущей законодательной деятельности»<sup>2</sup>.

Современная практика планирования законопроектных работ, которое сводится лишь к установлению перечня и сроков подготовки законопроектов, приводит к тому, что, по выражению Ю.А. Тихомирова, «законы нередко служат запоздалым оформлением принятых решений, а не мощным средством опережающего воздействия на общественные процессы»<sup>3</sup>.

Разработка планов законопроектных работ законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта РФ предусмотрена п. 6 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Планирование правотворческой деятельности субъектов РФ предусматривается законами о нормативных правовых актах соответствующих субъектов РФ, где, как правило, закрепляются положения о текущем (на срок до одного года) и перспективном (на срок

<sup>1</sup> Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В. и др. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 4, 5.

<sup>2</sup> Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 42—43.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю.А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 49.



до двух — пяти лет) планировании. При этом в перспективных планах правотворческой деятельности определяются направления развития правового регулирования, намечаются мероприятия по кодификации и иным формам систематизации нормативных правовых актов (см., например, ст. 23 Закона Республики Адыгея от 9 октября 1998 г. № 92 «О нормативных и иных правовых актах»). Более того, Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» предусматривает составление краткосрочных (на один год), среднесрочных (на два — три года) и долгосрочных (на пять — семь лет) планов подготовки проектов нормативных правовых актов края.

Осуществляется увязка планов правотворческой деятельности субъектов РФ с программно-стратегическими актами субъектов РФ (концепциями, программами социально-экономического развития региона) (см., например, ст. 14 Закона Республики Марий Эл от 6 марта 2008 г. № 5-3 «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл»). На необходимость «обеспечения скоординированности планирования законодательной деятельности с планированием экономического и социального развития страны» обращает внимание А.И. Абрамова: «Практическая реализация таких мер предполагает системное отражение в плане законопроектных работ перемен социально-экономического, идеологического, психологического характера, требующих введения новых правил законодательного регулирования. ...Необходимой признается синхронизация плана законодательной деятельности с документами программно-целевого назначения по срокам»<sup>1</sup>.

Законодательство не может развиваться без четкой и обоснованной стратегической основы, «стратегическое планирование правотворческой деятельности выступает неотъемлемым элементом системы государственного стратегического планирования в России, придает правотворческой деятельности необходимую целенаправленность и предметность, обозначает для правотворческих органов ориентиры, закрепляет желаемые результаты, делает обозримым правовое развитие в течение определенного периода, обеспечивает стройность и внутреннюю согласованность непосредственно системы права»<sup>2</sup>. Тем не менее надлежит констатировать, что на федеральном уровне отсутствует нормативно закрепленное требова-

<sup>1</sup> Абрамова А.И. Указ. соч. С. 48.

<sup>2</sup> Никчемная Е.А. Право как средство государственного стратегического планирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 142—161.

ние о среднесрочном и долгосрочном планировании законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы, а также требование о текущем планировании законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы, за исключением Правительства РФ. Хотя, например, в Государственную Думу текущего (седьмого) созыва по состоянию на 5 марта 2018 г. были внесены (перешли из предыдущих созывов): Президентом РФ — 87, Советом Федерации — 2, членами Совета Федерации — 451, депутатами Государственной Думы — 1991, Правительством РФ — 716, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ — 815, Верховным Судом РФ — 21 законопроект<sup>1</sup>, т.е. иными, помимо Правительства РФ, субъектами права законодательной инициативы было внесено почти в пять раз больше законопроектов по сравнению с числом «правительственных» законопроектов.

Планирование правотворческой деятельности предусмотрено законопроектом ИЗиСП о нормативных правовых актах.

Очевидно, что включения соответствующих норм (о стратегии правотворчества (законотворчества), юридических прогнозах разработки вариантов правового регулирования тех или иных общественных отношений, текущих, среднесрочных и долгосрочных планах законопроектных работ всех субъектов права законодательной инициативы) в федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», необходимость принятия которого давно назрела, недостаточно. Помимо этого, требуется закрепление в Законе о стратегическом планировании в числе документов стратегического планирования стратегии правотворчества (законотворчества) (федерального и регионального уровня), планов законопроектных работ, юридических прогнозов, определение требований, предъявляемых к их разработке, основных положений названных документов, сроков и порядка их принятия, субъектов, ответственных за их реализацию.

Стратегическое планирование, использование научного потенциала в правотворческой деятельности, обеспечивая высокое качество закона и подзаконных нормативных правовых актов, позволит избежать юридических коллизий и самой острой их формы — юридических конфликтов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Информация по субъектам права законодательной инициативы о прохождении законопроектов и законов в Государственной Думе текущего созыва [Электронный ресурс]. URL: [http://sozd.parlament.gov.ru/oz\\_info\\_spzi/spzi\\_list](http://sozd.parlament.gov.ru/oz_info_spzi/spzi_list).

<sup>2</sup> См.: Юридический конфликт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2017. С. 151.

## § 2.4. СТАНДАРТЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В аспекте обеспечения эффективности правотворчества важное значение приобретает вопрос о разработке и совершенствовании системы стандартов правотворчества<sup>1</sup> — образцов правовой культуры в области организации и деятельности правотворческих органов, системы требований к качеству проектов нормативных правовых актов.

Разработка стандартов правотворчества предполагает нормативное регулирование правотворческой деятельности в качестве единой, основанной на общих принципах, целеориентированной, технологически обеспеченной деятельности, а также нормативное закрепление ее наиболее рациональных средств, методов и инструментария<sup>2</sup>, что служит повышению эффективности правотворческой деятельности.

В связи с этим высказываются идеи о разработке федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»<sup>3</sup>, «О Федеральном Собрании Российской Федерации»<sup>4</sup>, «О правотворчестве в Российской Федерации»<sup>5</sup>, Кодекса правотворческой деятельности Российской Федерации<sup>6</sup>. Названные законодательные акты в случае их принятия создадут основу оптимального структурирования процесса правотворчества, «фильтрации» законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов, эффек-

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки. С. 8.

<sup>2</sup> См.: Власенко Н.А., Залоило М.В., Рафалюк Е.Е. и др. Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Систематизация и модернизация законодательной базы Российской Федерации в 1994—2014 гг. Уроки и приоритетные направления дальнейшего развития». М., 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4983/20067>.

<sup>3</sup> См. подробнее: Концепция проекта закона о нормативных правовых актах и совершенствование законодательного процесса // Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2015. С. 75—86.

<sup>4</sup> См.: О современных путях совершенствования статуса и порядка деятельности палат Федерального Собрания — Совета Федерации и Государственной Думы: Talia la. Khabrieva et Sergueï E. Narychkin. Le statut de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie // Revue française de Droit constitutionnel. 2015. No. 101 (Avril). Pp. 87—96.

<sup>5</sup> См.: Каменская Е.В. Указ. соч. С. 12.

<sup>6</sup> См.: Румянцев М.Б. Перспективы развития общей теории правотворчества // Законодательство и экономика. 2016. № 3; СПС «КонсультантПлюс».

тивного правового регулирования во избежание будущих ошибок в правотворчестве и правоприменении и для предупреждения правовых рисков<sup>1</sup>.

Законодательное регулирование правотворческого процесса, закрепление видов и иерархии источников права, принимаемых (издаваемых) органами государственной власти, местного самоуправления, общественными объединениями, юридическими лицами, — вполне устоявшийся мировой опыт. Законы о нормативных правовых актах действуют, в частности, в Болгарии, Венгрии, Грузии, Италии, Китае, Японии. В других государствах идея закона о нормативных правовых актах воплощена в иных правовых формах. Например, в Польше действуют Правила законодательной техники, утвержденные председателем Совета министров. В Германии применяются Рекомендации Федерального министерства юстиции по единообразному оформлению законов и нормативных постановлений. Во Франции в циркулярах премьер-министра «О качестве права», «О правилах подготовки, подписания и опубликования правовых актов в “*Journal officiel*”», а также в «Руководстве по правотворчеству» отражены требования законодательной техники.

13 мая 1995 г. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ был принят Рекомендательный законодательный акт о нормативных правовых актах государств — участников Содружества Независимых Государств, подготовленный на базе Модельного закона, разработанного Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. На основе этого рекомендательного законодательного акта многие государства — участники СНГ (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан) приняли национальные законы о нормативных правовых актах, некоторые — дважды или трижды либо существенно обновили редакции законов о нормативных правовых актах. Это свидетельствует о том, что идея такого закона востребована на практике, а закон о нормативных правовых актах занимает важное место в системе законодательства тех стран, где он принят. Положительный правовой опыт зарубежных стран в сфере принятия законов о нормативных правовых актах является одним из аргументов в пользу появления такого закона и в России — стране,

---

<sup>1</sup> См.: Динамика законодательства в контексте социально-экономического развития // Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. С. 40, 41.

которая стояла у истоков самой этой идеи на постсоветском пространстве.

В отечественной правовой доктрине идеи о принятии «закона о законах» высказываются с 1980-х гг., тогда же юридической общественностью начали разрабатываться и первые инициативные законопроекты на эту тематику<sup>1</sup>. Большая заслуга в разработке данного вопроса принадлежит сотрудникам Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Проект федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», внесенный в Государственную Думу Президентом РФ, был принят в первом чтении 22 октября 1997 г., однако во втором уже не рассматривался. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации», подготовленный на основе разработок Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, внесенный группой депутатов Государственной Думы, был принят в первом чтении в 1996 г., но при рассмотрении во втором чтении 12 мая 2004 г. был отклонен Государственной Думой и снят с дальнейшего рассмотрения. В 2000 г. Институтом были опубликованы проект модельного (рекомендательного) закона «О нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации» и обновленный проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации»<sup>2</sup>. В 2012 г. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в инициативном порядке была подготовлена обновленная редакция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», регламентирующего главные вопросы построения и функционирования системы нормативных правовых актов, а также организации правотворческого процесса<sup>3</sup>. В 2014 г. Минюстом России был предложен свой вариант соответствующего законопроекта. В 2017—2018 гг. работа сотрудников Института над законопроектом о нормативных правовых актах продолжается.

Инициативный проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (далее — законопроект), подготовленный Институтом законодательства и сравнительного

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибулин А.Г. Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 88.

<sup>2</sup> См.: Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 491—540.

<sup>3</sup> См.: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М., 2013.

правоведения при Правительстве РФ, направлен на оптимизацию правового регулирования отношений по разработке, принятию, применению, изменению, приостановлению, отмене, признанию утратившими силу нормативных правовых актов в Российской Федерации. Целями законопроекта являются устранение фрагментарности и недостатков существующего правового регулирования в данной сфере, обеспечение целостности правовой системы Российской Федерации и единства правового пространства. Он призван установить основные принципы правотворчества и правоприменения в Российской Федерации с учетом норм международного права и международных договоров Российской Федерации, задач укрепления законности, предоставления гарантий участия граждан в управлении государственными делами, всестороннего обеспечения их прав и свобод. Реализация этих целей и задач способствует повышению эффективности деятельности органов публичной власти и демократизации общественной жизни.

Действующая система правового регулирования является сложной по своей структуре, правовые нормы, посвященные отдельным процедурам и требованиям к правотворческому процессу, включены в многочисленные нормативные правовые акты разного уровня и юридической силы. Так, базовыми документами, определяющими и организующими правотворческую работу на федеральном уровне, являются регламенты Государственной Думы и Совета Федерации, а также ряд постановлений Правительства РФ, где закрепляются требования к разработке законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов федеральными органами исполнительной власти. Подзаконное правотворчество регулируется актами Правительства РФ, Минюста России, иных федеральных органов государственной власти.

В 49 субъектах РФ приняты и действуют законы о нормативных правовых актах, в то время как федеральный закон в данной области до сих пор отсутствует. Однако необходимость урегулирования наиболее важных вопросов правотворческой деятельности именно в федеральном законе очевидна.

Отсутствие такого базового федерального закона ведет к снижению эффективности правового регулирования общественных отношений в указанной сфере, дублированию норм права в различных нормативных правовых актах, что создает предпосылки для правовых коллизий, снижения эффективности реализации правотворческих полномочий органов публичной власти, приводит к необходимости частого изменения и дополнения уже действующих нормативных правовых актов. Все это в конечном итоге негативно влияет на качество правоприменения.

Действие предполагаемого федерального закона будет направлено на упорядочение системы нормативных правовых актов в Российской Федерации и урегулирование всего «жизненного цикла» правовых актов, за исключением правоприменительных (индивидуальных) и актов толкования права — от проектирования до оценки эффективности воздействия действующего акта на общественные отношения.

Законопроект актуализирует правовое регулирование указанных общественных отношений с учетом следующих современных тенденций:

- правотворческой и правореализационной, в том числе правоприменительной, практики;
- стратегических ориентиров социально-экономического развития;
- основных направлений развития современных технологий;
- изменения наднационального регулирования отношений в условиях евразийской региональной интеграции, перспектив дальнейшей гармонизации законодательства государств — членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а также государств — участников Содружества Независимых Государств (СНГ);
- зарубежной законодательной практики.

Законопроектом:

- определяется понятийный аппарат (даются определения понятий «система нормативных правовых актов», «нормативный правовой акт», «электронный нормативный правовой акт» и др.), дается характеристика видов нормативных правовых актов в зависимости от их юридической природы;
- на основе положений Конституции РФ определяется система нормативных правовых актов;
- регулируются вопросы планирования правотворческой деятельности, правового мониторинга, правового прогнозирования, экспертизы, оценки регулирующего воздействия, использования информационных технологий в правотворчестве;
- закрепляется неразрывное единство правотворческого и правоприменительного процессов;
- определяются технико-юридические правила подготовки и оформления текстов нормативных правовых актов, порядок их официального опубликования и вступления в силу;
- устанавливаются требования к реализации нормативных правовых актов, правила толкования и устранения коллизий нормативных правовых актов, преодоления и восполнения пробелов в них;

— упорядочивается разнообразие документов программно-стратегической направленности (программы, доктрины, стратегии и др.), определяется их юридическая природа.

Ожидается, что принятие законопроекта позволит:

— систематизировать и усовершенствовать действующие правовые нормы в указанной сфере;

— создать необходимую законодательную основу для четкой координации действий различных субъектов правотворческой и правоприменительной деятельности;

— в унифицированной форме аккумулировать принципы и правила деятельности в области правотворчества, правоприменения;

— определить «жизненный» цикл нормативного правового акта.

Предполагаемый эффект от принятия федерального закона заключается в упорядочении общественных отношений в области правотворчества, формировании единой и непротиворечивой системы российского законодательства, совершенствовании механизмов реализации права, укреплении законности и правопорядка.

В научной литературе обращается внимание на то, что в отличие от Правительства РФ, порядок работы которого конкретизирован Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», порядок работы Федерального Собрания РФ урегулирован лишь на уровне регламентов, принятых обеими палатами парламента. Регламенты Государственной Думы и Совета Федерации зачастую рассматриваются как правовые акты «ограниченной сферы действия, не формирующие общеобязательные правила поведения для всех участников законодательного процесса», имеющие «множество пробелов и коллизий, влияющих на эффективность законодательной деятельности, качество принимаемых законов и стабильность законодательства в целом»<sup>1</sup>. Некоторые авторы считают, что регламент — это исключительно внутренний документ, корпоративный акт<sup>2</sup>, другие же, напротив, приравнивают его по силе к закону<sup>3</sup>.

В связи с этим поднимается вопрос о подготовке и целесообразности принятия федерального закона «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации». В 2005 г. группой депутатов Государственной Думы был разработан проект федерального кон-

<sup>1</sup> Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М., 2017; СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Дмитриев Ю.А. Регламент — правовая основа деятельности парламента России // Представительная власть — XXI век. 2006. № 3. С. 8—10.

<sup>3</sup> См.: Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. Саратов, 1998. С. 73.



## § 2.5. Правотворческие решения и проблема научной обоснованности...

ституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации» (см. также проект федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации», инициированный клубом «Демократическая альтернатива» и Независимым институтом выборов<sup>1</sup>).

Имеются и другие варианты нормативного регулирования. Так, по мнению Г.Т. Чернобеля, специальный раздел о механизме законотворчества в парламенте должен быть включен в конституцию страны по примеру конституций многих европейских государств, содержащих соответствующие разделы: «Федеральный законодательный процесс» (Австрия), «Законодательство» (Ирландия), «Составление законов» (Италия), «Законодательство Федерации» (Германия), «Законодательная деятельность парламента» (Греция), «Законы и другие предписания» (Швеция), «О разработке законов» (Испания), «Законодательство и государственное управление» (Нидерланды), «Составление законов» (Румыния), «Законодательство» (Финляндия)<sup>2</sup>.

Современный контекст развития парламентаризма актуализирует тему регулирования статуса отечественного парламента специальным федеральным конституционным законом. При этом наиболее последовательным решением вопроса называется внесение поправки в Конституцию РФ (ст. 94), дополняющей статутные нормы, определяющие Федеральное Собрание как парламент Российской Федерации — представительный и законодательный орган Российской Федерации, указанием на необходимость конкретизации конституционных норм о статусе Федерального Собрания федеральным конституционным законом<sup>3</sup>.

## **§ 2.5. ПРАВОТВОРЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ И ПРОБЛЕМА НАУЧНОЙ ОБОСНОВАННОСТИ ИХ ПРИНЯТИЯ. ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ КОНСАЛТИНГ**

С началом современного этапа развития (большинство ученых-юристов определяет его начало принятием 12 июня 1989 г. Декларации о государственном суверенитете РСФСР, учреждением поста Президента РСФСР (с декабря 1991 г. — Президент РФ), заключением Федеративного договора от 31 марта 1992 г. «О разграни-

<sup>1</sup> Право и жизнь. 2005. № 84 (7).

<sup>2</sup> См.: Чернобель Г.Т. Конституция и ее конкретизация // Журнал российского права. 2013. № 3. С. 54.

<sup>3</sup> См.: Парламентское право: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 33–35.

чении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» и принятием всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ) в России принято и действует множество нормативных правовых актов, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни. Система законодательства, а за ней и в целом система нормативных правовых актов усложняются, что влечет появление некоторых внутрисистемных проблем и негативные качественные изменения (например, распространение юридических коллизий).

Развитию российского законодательства на современном этапе присуща тенденция расширения и дифференциации правового регулирования, что обусловлено действием принципа полноты регулирования (наличие во всех сферах отношений, требующих правовой регламентации, достаточно полной системы законов и вытекающих из них подзаконных нормативных правовых актов). Сфера правового регулирования постоянно расширяется, в нее включаются возникшие сравнительно недавно и стремительно развивающиеся в настоящее время общественные отношения (например, в сфере цифровых технологий), а также те общественные отношения, которые существовали и ранее, но до недавних пор находившиеся вне правовой регламентации (например, в области альтернативных механизмов разрешения юридических конфликтов). Кроме того, осуществляется конкретизация правового регулирования некоторых общественных отношений, уже подвергнутых правовой регламентации (например, в области охраны природных ресурсов или энергетики).

Можно проследить возникновение комплексных отраслей законодательства (о культуре, о науке и высоких технологиях и проч.)<sup>1</sup>, что является следствием влияния интеграционного фактора на принятие правотворческих решений. Тенденция к интеграции правового регулирования заключается в усилении взаимосвязи норм разных отраслей законодательства, их взаимопроникновении, влиянии норм одних отраслей законодательства на правовое регулирование общественных отношений нормами другой отрасли законодательства.

Развитие правового регулирования в стране обусловлено вхождением новых субъектов в состав Российской Федерации. Особенно заметно это на примере интеграции правовых пространств новых

---

<sup>1</sup> См., например: *Право и социальное развитие: новая гуманистическая иерархия ценностей / отв. ред. А.В. Габов, Н.В. Путило. М., 2015; Реформа науки и образования: сравнительно-правовой и экономико-правовой анализ / под ред. Т.Я. Хабриевой. СПб., 2014.*

субъектов РФ — Республики Крым и города федерального значения Севастополя — в правовое пространство Российской Федерации в 2014—2015 гг., когда практически во всех сферах жизнедеятельности новых субъектов РФ требовалось урегулировать правовые вопросы, установить особенности применения российского законодательства на этих территориях, предусмотреть определенные условия для переходного периода. Кроме того, значительное влияние на правотворчество оказывают процессы интеграции Российской Федерации в мировое пространство. Эффективная экономическая интеграция на евразийском пространстве невозможна без гармонизации законодательства государств-участников и формирования единого правового пространства в рамках региональных интеграционных объединений Евразии. На правовое развитие оказывает влияние и интенсификация глобализационных процессов в рамках ШОС, БРИКС и др.<sup>1</sup>

Определяющими в правовом развитии Российской Федерации факторами стали такие вызовы обществу и государству международного масштаба, как коррупция, терроризм, экстремизм, сепаратизм, отмывание преступных доходов и др., влекущие значительное увеличение законодательного массива.

Сложившиеся обстоятельства диктуют необходимость создания соответствующей нормативно-правовой базы, отвечающей новым реалиям и тенденциям общественного развития в Российской Федерации. Однако значительный рост общей массы нормативных правовых актов в стране (а в его рамках — существенный прирост ведомственных нормативных правовых актов) зачастую негативно сказывается на качестве закона, отрицательным образом влияет на такие принципы построения системы нормативных правовых актов, как собственно системность, внутренняя увязанность всех актов между собой. Имеют место дублирование нормативных предписаний, прямые противоречия между нормативными правовыми актами федерального уровня, а также между федеральными и региональными нормативными правовыми актами; некоторые норма-

---

<sup>1</sup> См.: Киберпространство БРИКС: правовое измерение / отв. ред. Дэн Руйпин, Т.Я. Хабриева; сост. Жун Фу, Н.М. Бевеликова. М., 2017; АСЕАН — движущая сила региональной интеграции в Азии / отв. ред. Т.Я. Хабриева, зам. отв. ред. Н.М. Бевеликова. М., 2016; Региональные интеграции государств Евразии и Латинской Америки: публично-правовые и частноправовые аспекты. М., 2016; Шанхайская организация сотрудничества: новые приоритеты развития / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2015; БРИКС: контуры многополярного мира / под ред. академика РАН Т.Я. Хабриевой. М., 2015; Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе: правовое и экономическое исследование / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2014.

тивные правовые акты (в основном советского периода) действуют в сильно усеченном виде, устарели или фактически утратили силу; распространенной практикой является внесение изменений в недавно принятые законодательные акты<sup>1</sup>, что свидетельствует о недостаточном учете юридической практикой научных разработок, в том числе в части обеспечения эффективности правового регулирования, повышения качества закона, анализа отрицательных последствий роста законодательного массива, оценки системных связей правового регулирования с реальными процессами, происходящими в жизни общества и государства, изучения количественных параметров закона.

Преодолеть разрыв между правотворчеством и наукой, должным образом обосновать необходимость принятых или иных правотворческих решений призваны научные концепции развития российского законодательства, охватывающие все или практически все сферы общественных отношений.

Научные концепции развития законодательства характеризуются высокой степенью формализации, обобщения. В них представлены доктринальная оценка текущего состояния и научно-правовой прогноз динамики развития законодательства. Названные концепции образуют научную основу правотворчества, отражающую не только задачи текущего периода, но и стратегические задачи повышения эффективности правотворческих решений<sup>2</sup>.

Концепции развития различных отраслей законодательства, совершенствования правового регулирования определенных сфер общественных отношений разрабатываются разными субъектами, круг которых не ограничен научными работниками. Например, Торгово-промышленной палатой Российской Федерации с 2003 г. разрабатываются и публикуются Концепции по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере предпринимательской деятельности на период работы очередного созыва Государственной Думы<sup>3</sup>. Реализация Концепций на период с 2011 до 2016 г. способствовала принятию ключевых Федеральных законов от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разби-

<sup>1</sup> О кризисных тенденциях в современном правовом регулировании см.: Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М., 2015; Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании. М., 2014.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 14.

<sup>3</sup> Последняя из них: Концепция ТПП России по совершенствованию законодательства Российской Федерации на период до 2021 г. / под ред. В.В. Чубарова. М., 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://tpprf.ru/common/upload/law/Концепция%202021.pdf>.

рательстве) в Российской Федерации», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и др.

К научным концепциям развития законодательства можно отнести Концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации, подготовленную Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства с привлечением научной общественности. Положения указанной Концепции были положены в основу масштабного реформирования Гражданского кодекса РФ в 2013—2015 гг.

Широкою известность и признание со стороны органов государственной власти и представителей научной общественности получили Концепции развития российского законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — Институт, ИЗИСП), разрабатываемые с 1994 г.

Первое издание концепций было опубликовано в 1994 г.<sup>1</sup> (далее — Концепции ИЗИСП 1994 г.). Перед разработчиками указанных концепций были поставлены задачи научного обеспечения масштабной реформы правового регулирования в связи с распадом СССР, изменением общественно-политического строя и социально-экономическими преобразованиями в стране. 12 декабря 1993 г. была принята Конституция РФ, во многих своих статьях содержащая указания на необходимость дальнейшей правотворческой конкретизации конституционных предписаний в федеральных конституционных и федеральных законах, а также в законах субъектов РФ<sup>2</sup>. В Концепциях ИЗИСП 1994 г. были выявлены пробелы в действующем правовом регулировании, которое пока что включало в себя множество актов советского периода, с учетом этого определены законы и иные нормативные правовые акты, которые следовало разработать и принять в приоритетном порядке в ближайшее время, намечены основные направления развития отраслевого законодательства. Предпосылками, из которых исходили разработчики Концепций ИЗИСП 1994 г., стали переосмысление роли права в жизни личности, общества и государства, опора на принцип верховенства закона и, в частности, приоритет конституционных норм. Необходимость выстраивания федеративных отношений побудила авторов указанных Концепций разработать рекомендации по созданию эф-

<sup>1</sup> См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1994.

<sup>2</sup> См.: Залюило М.В. Понятие и формы конкретизации юридических норм: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 36—40, 72—75, 89—93; Чернобель Г.Т. Указ. соч. С. 50—62.

эффективного правового регулирования реализации предусмотренных Конституцией РФ полномочий субъектов РФ и уравниванию статуса разных субъектов РФ.

Во втором издании концепций ИЗиСП, опубликованном в 1995 г.<sup>1</sup> (Концепции ИЗиСП 1995 г.), были изложены общая концепция развития российского законодательства, а также — на ее основе — концепции развития различных отраслей законодательства. При разработке указанных Концепций ИЗиСП 1995 г. отправными точками выступали: определение границ законодательного регулирования, отказ от широкой трактовки законодательства, опора на принцип системности в законодательстве, децентрализация правового регулирования на основе федеративных начал и самоуправления, более согласованное развитие российского законодательства с международным правом.

В 1998 г. вышло третье издание концепций<sup>2</sup> (Концепции ИЗиСП 1998 г.), где материал излагался аналогичным образом, была представлена общая концепция развития российского законодательства, на основе которой изложены отдельные отраслевые концепции. Отметим, что Концепции ИЗиСП 1998 г., в отличие от двух предыдущих изданий, разрабатывались большей частью на основе нового кодифицированного российского законодательства: к этому времени были приняты части первая и вторая Гражданского кодекса РФ, часть первая Налогового кодекса РФ, Бюджетный, Семейный, Уголовный кодексы, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, продолжалась активная работа над частью третьей Гражданского кодекса РФ, Земельным, Трудовым, Гражданским процессуальным, Уголовно-процессуальным кодексами РФ, а также Кодексом РФ об административных правонарушениях (уместно упомянуть большой вклад сотрудников ИЗиСП, которые входили в состав рабочих групп по подготовке многих из перечисленных кодексов).

В это время задача по увеличению числа законов нового государства, принимаемых взамен правовых актов советского периода, а также в связи с необходимостью правового оформления политических и социально-экономических преобразований уже не ставилась, наоборот, ощущалась потребность в «расчистке» как довольно многочисленного вновь принятого законодательства, так и законодательства советского периода, прогнозировании динамики развития российского законодательства, его дальнейшей систематиза-

<sup>1</sup> Правовая реформа: Концепции развития российского законодательства / под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1995.

<sup>2</sup> См.: Концепции развития российского законодательства / ред. кол.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский. 3-е изд., перераб. и доп. М., 1998.

ции. На основе системного и аналитического подхода в Концепциях ИЗаСП 1998 г. Ю.А. Тихомировым была представлена «вариантная картина» развития российского законодательства, содержащая пять основных сценариев с оценкой их предполагаемых результатов. Прогнозные сценарии развития российского законодательства, по его мнению, включали следующие варианты:

1) ориентация на механическое увеличение количества федеральных законов (отмечалось, что этот вариант не дает необходимых результатов, поскольку придает им (законам) самодовлеющий характер);

2) параллельное развитие федерального законодательства и законодательства субъектов РФ (данный сценарий, по замыслу автора, укрепляет законодательную базу субъектов РФ, но излишняя стремительность темпов регионального законотворчества может затруднить реализацию самих федеральных законов);

3) сохранение прежних соотношений закона с иными нормативными правовыми актами (такой вариант может по-прежнему ослаблять правовую стабильность в стране);

4) игнорирование объема саморегуляции, увеличивающегося по мере укрепления местного самоуправления и институтов прямой демократии (предполагалось, что подобное развитие событий может ослабить социальный эффект действия законов);

5) недооценка курса на последовательную реализацию законов в их системной связи (это, по мнению автора, будет усиливать деструктивные тенденции и приведет к дальнейшему снижению уровня законности в стране)<sup>1</sup>.

Структура четвертого издания Концепций ИЗаСП, опубликованного в 2004 г.<sup>2</sup> (Концепции ИЗаСП 2004 г.), отвечала федеративному устройству страны и включала в себя общий раздел теоретико-правовой направленности, а также разделы «Отрасли законодательства, отнесенные к ведению Российской Федерации», «Отрасли законодательства, отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Отмечается, что это было обусловлено остротой федеративных проблем законодательства<sup>3</sup>. Концепции ИЗаСП 2004 г. были призваны найти решение следую-

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 1998. С. 7, 8.

<sup>2</sup> Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004.

<sup>3</sup> См.: Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. Творческий потенциал науки // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 5—11.

щих задач: создание механизма обеспечения реализации закона, мониторинга законодательства (законодательства), совершенствование процедур разрешения споров, преодоление «вызовов» глобализации негативного плана (международный терроризм и проч.), учет влияния международного права на разработку и действие законодательных актов в Российской Федерации в условиях интеграции (в рамках СНГ и Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), разработка научных основ законодательства на основе результатов юридического прогнозирования.

В 2010 г. было опубликовано пятое издание Концепций развития российского законодательства<sup>1</sup> (Концепции ИЗиСП 2010 г.), прогностический характер которого выразился в наибольшей степени по сравнению с предыдущими изданиями. В книге нашли отражение правовые модели системного развития российского законодательства.

В целом при сохранении подхода к рассмотрению законодательства в его отраслевой дифференциации в Концепциях ИЗиСП 2010 г. в качестве критерия такой дифференциации был избран метод правового регулирования, на основе которого определялись базовые и процессуальные отрасли законодательства. Специальный раздел был посвящен комплексным отраслям законодательства, выделенным по принципу сочетания в самых разных комбинациях методов частноправового и публично-правового характера, а также методов саморегуляции.

В Концепциях ИЗиСП 2010 г. обосновывалось усиление роли закона в воздействии на экономические, политические, социальные процессы. В связи с этим особое внимание было уделено изучению вопросов взаимосвязи законодательного регулирования с планированием экономического и социального развития страны, выработке мер, направленных на обеспечение скоординированности этих двух форм современного общественного управления, его модернизации. Отмечалась необходимость и предпринимались попытки упорядочения видового разнообразия ставших популярными документов программно-стратегического характера (концепций, программ, доктрин, стратегий). Обосновывалось требование корреляции планирования законопроектной деятельности с программами и концепциями социально-экономического развития страны.

Концепции ИЗиСП 2010 г. содержали сравнительно-правовые исследования, что давало возможность учета лучших выявленных

---

<sup>1</sup> См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010.



зарубежных практик в ходе совершенствования российского законодательства.

К моменту подготовки шестого издания Концепций развития российского законодательства ИЗаСП в 2014 г.<sup>1</sup> (Концепции ИЗаСП 2014 г.) отрасли законодательства в Российской Федерации были уже большей частью сформированы, сложилась относительно стабильная система законодательства. В связи с этим Концепции ИЗаСП 2014 г. были структурированы по-новому: в них был представлен общий анализ состояния законодательства, исследование законодательного регулирования в сфере публичного и частного права, а также международно-правового регулирования для целей повышения эффективности механизма правоприменения. В связи с начатой в начале 2014 г. судебной реформой и объединением Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ в Концепциях ИЗаСП 2014 г. были представлены возможные варианты решения вопросов правового опосредования дальнейшего реформирования судебной системы.

В 2015 г. было опубликовано значительно большее по объему комплексное седьмое издание Концепций ИЗаСП<sup>2</sup> (Концепции ИЗаСП 2015 г.), содержащее научный анализ базовых (конституционное, гражданское, административное, финансовое, трудовое, уголовное законодательство), комплексных (о культуре, о науке и высоких технологиях, о социальном обеспечении, о нотариате, законодательство в области здравоохранения, образования, информационное и телекоммуникационное, семейное, жилищное, экологическое (природоохранное), природоресурсное, земельное, аграрное, миграционное законодательство), процессуальных (о гражданском судопроизводстве, о несудебных способах разрешения спора, о судостроительстве, административно-процессуальное, уголовно-процессуальное законодательство) отраслей российского законодательства, формирующихся законодательных комплексов (об интеллектуальных правах, о физической культуре и спорте, корпоративное, инвестиционное, энергетическое законодательство), а также включают исследование, посвященное влиянию международных правовых регуляторов на российское законодательство (в том числе по вопросам интеграционного сотрудничества, а также развития международного частного права).

<sup>1</sup> См.: Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2014.

<sup>2</sup> См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров.

Концепции ИЗИСП 2015 г. ориентировали на составление прогнозов и планов правотворческой (законотворческой) деятельности, опору на программно-целевой подход в создании законодательного регулирования, развитие отечественного законодательства в контексте ценностей правотворческой стратегии, модернизацию законодательства на основе риск-ориентированного подхода таким образом, чтобы оно могло проявлять свой регулятивный потенциал в период стабильности, а также в условиях кризиса.

Непосредственное участие Института в законопроектной деятельности РФ (постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»; постановление Правительства РФ от 29 декабря 2006 г. № 836 «Вопросы федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»»; Регламент Правительства Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260; Положение о Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 2 июня 2004 г. № 264; постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов») обеспечивает в соответствующих исследованиях практическую оценку динамики законодательства. Концепции ИЗИСП выступают как инструменты познания и прогностических правовых оценок, способствующих предупреждению возможных негативных последствий системных проблем юридического, социально-экономического, политического характера, предлагают ориентиры в проектировании нормативных правовых актов с учетом возможностей предвидения и преодоления рисков (правовых, политических, экономических, социальных, экологических и проч.) и необходимости сохранения целостности и устойчивости правового пространства в условиях его непрерывной модернизации. Все это способствует созданию нового механизма правотворчества, базирующегося на правовых концепциях и моделях, в которых отражаются как настоящее правовое состояние общества, его сфер и отраслей, так и тенденции оптимального регулирования<sup>1</sup>.

Разработка проектов нормативных правовых актов должна осуществляться на основе научно обоснованных данных с использова-

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности. С. 47.

нием научных концепций развития законодательства и рекомендаций о способах оценки его рисков и эффективности<sup>1</sup>. Отсюда — повышение требований к юридическому образованию, необходимость обеспечения высокой правовой культуры и совершенствование правового воспитания прежде всего специалистов в сфере правотворчества.

В числе ключевых проблем юридического образования применительно к рассматриваемому вопросу — его ориентированность на подготовку кадров высшей квалификации, готовых применять уже действующие нормативные правовые акты, а не новые. За редким исключением очевидно отсутствие целенаправленных образовательных программ подготовки юристов для сферы правотворчества.

Актуальным остается вопрос об организации кадровой работы и специальной образовательной деятельности по обучению государственных служащих органов исполнительной власти, задействованных в процессе разработки проектов нормативных правовых актов и обеспечивающих взаимодействие конкретного органа исполнительной власти с другими участниками этого процесса, основам юридической техники, правового проектирования, оценки регулирующего воздействия, правовому мониторингу. В частности, углубление знаний государственных служащих органов исполнительной власти по юридической технике способно дополнить правотворческую деятельность федеральных органов исполнительной власти концептуальным началом и усилить степень качества, системности и последовательности в деятельности правотворческих органов. Соответствующее обучение можно проводить, в частности, на базе Института в рамках реализации его образовательных программ (магистратура, повышение квалификации).

Нарращивание темпа модернизации российского законодательства ведет к постепенной институционализации законотворческого (и даже более широко — правотворческого) консалтинга, обуславливает необходимость участия в законотворческой (правотворческой) деятельности квалифицированных специалистов и экспертов

---

<sup>1</sup> См.: Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски; Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев; Власенко Н.А. Проблемы правовой неопределенности. М., 2015; Арктическое право. Концепция развития / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2014; Система финансовой безопасности Российской Федерации: концептуальные подходы и решения: научный доклад / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Чиханчина. М., 2015.

(ученых и практических работников), обладающих теоретической подготовкой и соответствующими ей практическими навыками.

Правотворческий консалтинг предполагает не только разработку концепций нормативных правовых актов, но и оценку эффективности действия норм, установление рисков, связанных с новыми правовыми решениями, построение юридических прогнозов.

Модели организации правотворческого консалтинга в мировой практике представлены:

— специализированными службами в системе государственных органов (парламентов, правительств и министерств юстиции) (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Индия, Нидерланды, Канада, ФРГ и др.);

— консультативными органами, осуществляющими функции законотворческого консалтинга (Франция, Уругвай, Португалия и др.);

— специализированными научными центрами (Россия, США, Казахстан, Беларусь, Украина, Узбекистан, Мексика и др.) и проч.

Понятие правотворческого консалтинга целесообразно закрепить в законе о нормативных правовых актах, отграничив его от лоббистской деятельности. В остальных вопросах регулирования данной сферы следует прибегнуть к мягким способам, в том числе к саморегулированию, аккредитации<sup>1</sup>.

## **§ 2.6. ВЛИЯНИЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ НА ПРАВОТВОРЧЕСТВО**

Современный период развития юридической мысли характеризуется повышенным вниманием к судебному правотворчеству, влиянию судебной практики на правотворчество. Следует отметить, что вопрос о судебной практике как источнике права является предметом дискуссии, имеющей давнюю историю. Так, Л.И. Петражицкий отмечал, что многие считают судебную практику особым источником права (видом позитивного права) наравне с обычным правом и законами. Другие, не отрицая значения судебной практики как источника права, подводят ее под обычное право и считают ее особым видом права. Некоторые же вообще отрицают значение судеб-

<sup>1</sup> См. хронику выступления Т.Я. Хабриевой на круглом столе «Законотворческий консалтинг: пределы возможного» в рамках V Петербургского международного юридического форума: Рафалюк Е.Е. Об участии Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в V Петербургском международном юридическом форуме // Журнал российского права. 2015. № 8. С. 145—146.

ной практики как источника права, указывая, что задача судов состоит не в создании, а в применении действующего права<sup>1</sup>.

В настоящее время термин «судебная практика» употребляется в законодательстве, в правоприменительной практике (в частности, при осуществлении современного правосудия и анализе деятельности судов), в юридической литературе. И несмотря на то что этот термин прочно вошел в законодательную и правоприменительную практику, вопросы о формах, содержании и значении судебной практики являются дискуссионными в отечественной правовой доктрине.

Попытки исследовать отдельные вопросы судебной практики предпринимались на разных этапах развития отечественной юридической науки. В частности, вопрос о значении судебной практики в системе правового регулирования неоднократно обсуждался в юридической науке с точки зрения возможности отнесения судебной практики (прецедентной и руководящей) к источникам права. Оживленные дискуссии по этому вопросу велись в 40-е — 60-е годы XX в. и возобновились в конце 1990-х годов. В советское время в основном отрицалась возможность создания судом правовых норм, поскольку это противоречило принципу законности, кроме того, считалось, что судам надлежит осуществлять правоприменительную функцию в форме правосудия, но не правотворческие полномочия<sup>2</sup>.

Вместе с тем отход после распада Советского Союза от нормативизма как единственного типа правопонимания способствовал укреплению позиций относительно признания судебной практики источником права в литературе как по общей теории права, так и по отраслевым дисциплинам<sup>3</sup>. К примеру, о расширении роли судебной практики в трудовом праве писали С.А. Иванов и А.В. Гребенщиков, в уголовном праве — А.В. Наумов.

В современный период отношение к судебной практике меняется, и в юридической литературе все чаще ставится вопрос о необходимости признания функции источников права за актами судебных органов. При этом наибольший интерес со стороны исследователей вызывает вопрос о правообразующей роли постановлений пленумов высших судов Российской Федерации.

Дискуссии по поводу возможности признания судебной практики самостоятельным источником российского права сводились в основном к ответу на ключевой вопрос: создают ли суды в процессе

<sup>1</sup> См.: Петражицкий Л.И. Теория права и государства. СПб., 2000. С. 452.

<sup>2</sup> См.: Социалистическое право. М., 1973. С. 325.

<sup>3</sup> См.: Мартынич Е., Колоколова Э. Прецедентное право: от советской идеологии к международной практике // Российская юстиция. 1994. № 12.

своей деятельности нормы права. Во всем многообразии мнений по данному вопросу можно выделить три основные точки зрения:

- 1) отрицание за судебной практикой свойств источника права;
- 2) признание источником права такой формы судебной практики, как постановления высших судебных инстанций;
- 3) отнесение всех форм судебной практики, включая решения судов первой инстанции по конкретным делам, к числу источников права.

Обобщая основные подходы к определению понятия «судебная практика», можно отметить, что в широком смысле судебная практика — это деятельность всех без исключения судебных органов и все принятые ими решения; в узком смысле судебная практика сводится к деятельности судов по принятию только таких решений, которые содержат правовые положения, регулирующие общественные отношения<sup>1</sup>.

Одни ученые полагают, что к судебной практике следует отнести как деятельность судов, так и итог этой деятельности в виде судебного постановления по конкретному делу. По мнению председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева, судебная практика — это правоприменительная деятельность судебных органов при рассмотрении гражданских, уголовных, административных дел, т.е. индивидуально-правовая деятельность судов, в том числе опыт обобщений и анализа этой деятельности, а также решений разных судебных инстанций, включая постановления и определения Верховного Суда РФ по конкретным категориям дел<sup>2</sup>.

Другие авторы отождествляют судебную практику с судебными постановлениями судов всех инстанций, но наиболее авторитетной и принципиальной считают судебную практику, сформулированную в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ (в период его существования), в постановлениях их Президиумов (П.А. Гук, С.К. Загайнова, М.Н. Придворова, А.В. Цихоцкий, В.В. Ярков и др.). При этом подчеркивается, что на сегодняшний день судебная практика формируется из правовых позиций Конституционного Суда РФ, сформулированных в постановлениях при разрешении дел определенной категории, и разъяснений Верховного Суда РФ, которые приобретают ста-

<sup>1</sup> См.: Залоило М.В., Власенко Н.А., Шуберт Т.Э. Понятие, формы и содержание судебной практики // Судебная практика в современной правовой системе России / под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М., 2017. С. 68.

<sup>2</sup> См.: Лебедев В.М. Судебная практика и развитие законодательства // Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. М., 2002. С. 42.

тус судебно-нормативной материи, обязательной для нижестоящих судов и иных судебных инстанций, а также из решений, вынесенных судами первой, апелляционной и кассационной инстанции<sup>1</sup>.

Далее, ориентируясь на определение, данное С.Н. Братусем и А.Б. Венгеровым, условимся понимать под судебной практикой судебную деятельность в рамках правоприменения по выработке на основе толкования правовых норм правоконкретизирующих положений (правоположений), а также сами правоположения, вырабатываемые в ходе правоконкретизирующей судебной деятельности.

Также правовой основой признания судебной практики источником права является и функция правосудия, возникшая в соответствии с положениями Конституции РФ и призванная обеспечить действие ее норм, а также норм международного права на всей территории Российской Федерации, — функция нормоконтроля, связанная с проверкой нормативных правовых актов, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти.

Ранее (в советское время) суд выражал свое отношение к закону лишь в его толковании — уяснении и разъяснении смысла закона, воли законодателя в целях обеспечения его эффективной реализации. Этого недостаточно в современных условиях: суд должен не только истолковать закон, но и оценить его на предмет соответствия Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, а также вышестоящим в порядке иерархии нормам права (к примеру, соответствие подзаконных правовых актов законам)<sup>2</sup>. И хотя при этом неконституционные или незаконные нормативные правовые акты не отменяются судами, по мнению В.М. Лебедева, это не имеет принципиального значения, поскольку они перестают действовать, перестают применяться судами, и общественные отношения оказываются урегулированными по-иному (какие-то права и обязанности теряются или, наоборот, приобретаются). Поэтому отмена нормативных правовых актов всегда рассматривалась в теории права как нормотворчество. Тот факт, что при этом нормативные правовые акты не отменяются судами, а просто не применяются, имеет чисто формальное значение, никак не влияющее на фактическое положение дел<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Петрунина А.А. Судебная практика — важнейший регулятор общественных отношений // Администратор суда. 2015. № 2; СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Анишина В.И., Гаджиев Г.А. Судебные источники права в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов: процессы формирования и основные формы выражения // Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации / под ред. В.В. Ершова. М., 2006. С. 243.

<sup>3</sup> См.: Лебедев В.М. Проблемы становления и развития судебной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 47.

Р.З. Лившиц относит к источникам права не только разъяснения и постановления Пленума Верховного Суда РФ, которые часто становятся основой для будущих нормативных правовых актов, но и решения судов по конкретному делу (например, об отмене нормативных правовых актов). Источниками права, по его мнению, являются и судебные решения по непосредственному применению Конституции РФ. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 31 октября 1995 г. № 8 разъяснил, что суд, разрешая дела, применяет непосредственно Конституцию РФ, если придет к выводу, что федеральный закон или закон субъекта РФ противоречат ей. Подобные решения судов означают новое, по сравнению с ранее действовавшими нормативными актами, регулирование общественных отношений, следовательно, они являются источником права<sup>1</sup>.

В.М. Жуйков предложил официально признать судебную практику Верховного Суда РФ по конкретным делам источником права, придав решениям Верховного Суда РФ силу прецедента и допустив право судов ссылаться на них в своих решениях<sup>2</sup>. Данные акты, по мнению отдельных авторов, следует рассматривать как вариант судебного правотворчества и использовать их в качестве полноценных источников права вплоть до принятия законодательными органами соответствующих нормативных правовых актов.

Отдельные исследования посвящены вопросу о том, являются ли решения Конституционного Суда РФ источниками права. Конституционный Суд РФ вырабатывает правовые позиции по важнейшим вопросам российского законодательства путем общеобязательного толкования Конституции РФ и признания неконституционными норм законов. Его решения носят обязательный характер.

Так, Л.В. Лазарев усматривает в решениях Конституционного Суда РФ признаки источников права в том смысле, что они:

- являются актами федерального органа государственной власти — судебного органа;
- имеют нормативный характер;
- принимаются в строго установленном порядке;
- по формулированию правовых положений часто приближаются к законодательным текстам, хотя и имеют особенности в плане законодательной техники;
- содержат обязательные внешние атрибуты;
- являются официально публикуемыми актами;

<sup>1</sup> См.: Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Конституция и закон: стабильность и динамизм. М., 1998. С. 134, 135.

<sup>2</sup> См.: Жуйков В.М. Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М., 1997. С. 189.



- имеют общеобязательный характер;
- действуют непосредственно;
- являются окончательными;
- влекут утрату силы норм права<sup>1</sup>.

М.В. Баглай считает, что Конституционный Суд РФ, осуществляя толкование норм Конституции РФ и формулируя свои правовые позиции, развивает тем самым законодательство и дополняет действующие источники конституционного права. В связи с этим постановления Конституционного Суда РФ являются источниками права<sup>2</sup>.

Рассматривая решения Конституционного Суда РФ, М.А. Митюков отмечает, что они нередко являются основанием для принятия либо отклонения проектов федеральных законов, принятия подзаконных нормативных правовых актов — указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, ветоирования Президентом РФ федеральных законов и приостановления актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия их Конституции РФ и федеральным законам. Ссылки на постановления Конституционного Суда РФ содержатся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ. Суды применяют их непосредственно при рассмотрении конкретных дел. Правовые позиции Конституционного Суда РФ применяются также в постановлениях конституционных (уставных) судов субъектов РФ и протестах прокуроров<sup>3</sup>.

В работах В.Д. Зорькина признается преюдициальная сила правовых позиций Конституционного Суда РФ (наряду с их прецедентным характером) для остальных судов. Если какая-либо норма отраслевого законодательства признана неконституционной, это влечет утрату ею юридической силы, она становится недействительной. При этом не только данная, но и аналогичные по содержанию нормы других правовых актов не могут применяться судами. Правовые позиции Конституционного Суда, содержащиеся в решениях, фактически отражают его особого рода правотворчество<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Лазарев Л.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Актуальные проблемы гражданского права и процесса. М., 2006. С. 29.

<sup>2</sup> См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 139, 192.

<sup>3</sup> См.: Митюков М.А. Акты Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации: общая характеристика и статистический анализ // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 16, 17.

<sup>4</sup> См.: Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 5.

А.В. Корнев применительно к разъяснениям всех высших судов Российской Федерации замечает, что в настоящее время «нормативные положения, содержащиеся в разъяснениях российских высших судов по вопросам судебной практики, оказывают все возрастающее регулятивное воздействие на широкий круг общественных отношений. Об этом свидетельствует следующее:

- 1) суды нижестоящих инстанций ссылаются на указанные нормативные положения в обоснование принимаемых ими решений;
- 2) судебные решения, принятые без учета данных нормативных положений, отменяются в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях;
- 3) изменение или определение позиции, выраженной в разъяснениях высших судов, является основанием для пересмотра ранее принятых судебных решений по новым обстоятельствам;
- 4) нормативные положения, впервые установленные в разъяснениях высших судов, впоследствии могут быть восприняты при совершенствовании законодательства»<sup>1</sup>.

Соглашаясь с приведенным утверждением, добавим относительно четвертого пункта, что законодателю (иному правотворческому органу) в случае конкретизации юридических норм и выработки новых правоположений в разъяснениях Верховного Суда РФ предоставляется уже выработанная на основе обобщения судебной практики так называемая абстрактная судебная норма, которая может получить дальнейшее свое законодательное (иное нормативно-правовое) развитие и закрепление в юридической норме. Анализируя разнообразный опыт судебного правоприменения, Верховный Суд РФ формулирует собственный вариант нормативного решения, который и предписывает в разъяснениях другим судам и который разработчики нормативных правовых актов учитывают при создании проекта нового нормативного правового акта. Судебная практика зачастую служит образцом последующего нормативно-правового решения правовых проблем через совокупность индивидуальных решений, обобщенных и проанализированных высшей судебной инстанцией.

Ю.А. Тихомиров уделяет внимание способам устранения пробелов в законодательстве с помощью судебной практики, позитивно

<sup>1</sup> Корнев А.В. Разъяснения высших судов по вопросам судебной практики как форма судебного правотворчества в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 14, 15.

А.В. Корнев в своей работе рассматривает помимо разъяснений Верховного Суда РФ и действующие постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, содержащие разъяснения по вопросам судебной практики.

оценивает деятельность высших российских судов и, в частности, Верховного Суда РФ, которые обобщают практику и в своей деятельности исходят из приоритета базовых законов, что помогает выстраивать иерархию актов, избегать их противоречия, преодолевать пробелы, акцентируя роль аналогии права и аналогии закона в устранении коллизий и исправлении ошибок<sup>1</sup>.

А.В. Мадьярова пишет, что «в уголовном праве разъяснения Верховного Суда РФ по вопросам судебной практики становятся самостоятельным и важным инструментом правового регулирования, являются фактически единственным способом официального толкования уголовного закона»<sup>2</sup>.

Следует подчеркнуть, что влияние судебной практики на правотворчество и улучшение его качества пока довольно фрагментарно. Усиление этого процесса обусловлено объективными и субъективными предпосылками. Объективные предпосылки отражают состояние законодательного массива (понимаемого в широком смысле), субъективные — волю участников (правотворческих органов и органов судебной власти). Большой потенциал судебной практики в обеспечении эффективности правотворчества видится в том, что судебная практика формулирует готовые для восприятия апробированные и адекватные правоположения, которые практически без изменений могут быть включены в законодательство. Наиболее логичным является заимствование правоположений из такой формы судебной практики, как постановления пленумов высших судебных органов по вопросам разъяснения судебной практики. В этом смысле большим потенциалом обладает право законодательной инициативы высших судебных инстанций, что признается наиболее желательным способом воздействия на правотворческую деятельность, поскольку «судебные органы, непосредственно выявившие пробел и сформулировавшие новое положение, смогут наиболее точно передать его в тексте законопроекта»<sup>3</sup>.

В российской практике заметна тенденция принятия так называемых «опережающих постановлений пленумов высших судов», когда «вопросы разрешения определенного вида общественных отношений ставятся и разрешаются не на основе многолетней судеб-

<sup>1</sup> См.: Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 130.

<sup>2</sup> Мадьярова А.В. Разъяснения Верховного Суда Российской Федерации в механизме уголовно-правового регулирования. СПб., 2002; СПС «Консультант-Плюс».

<sup>3</sup> Магомедов А.А. Роль судебной практики в повышении качества законодательного процесса // Государство и право на современном этапе. Материалы научно-практической конференции, посвященной 20-летию Конституции РФ: сборник статей и тезисов. Издательство: ДГУ, 2013. С. 15, 16.

ной практики с ее противоречиями, ошибками и их исправлением высшими судами, а на чисто судебской оценке действующего нормативного регулирования, на основе судебного усмотрения на принятые и введенные в действие нормативные акты, их пробелы, противоречия и иные дефекты»<sup>1</sup>. В качестве примера в литературе приводятся постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», от 5 марта 2004 г. № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» и др.

Правотворческий процесс осуществляется по следующей схеме, описанной В.И. Анишиной: «законодатель принимает нормативный правовой акт, с вступлением в силу он приобретает общеобязательный характер. Начинает складываться практика его применения, но одновременно Верховный Суд РФ включается в процедуру данного правового регулирования, давая свою оценку этому акту, выявляя его недостатки, пробелы и коллизии. Это выявление происходит не только посредством пересмотра конкретных дел, в которых применяются недостаточно ясные или даже дефектные нормы, но и вследствие собственно оценки самих судей, а также возникающих вопросов у судей нижестоящих судов в связи с рассмотрением конкретных дел»<sup>2</sup>.

Многочисленные исследования по вопросу правовой природы и значения судебной практики вообще и разъяснений высших судебных инстанций в частности (прежде всего Верховного Суда РФ, особенно после объединения Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ в 2014 г.), учет современных реалий позволяют сделать вывод, что судебная практика занимает весомое место в структуре современного правового государства и жизни общества в целом и является мощным фактором, влияющим на развитие правовой системы России. Выработывается единообразная судебная практика, основанная на применении судами общих правоположений, выработанных высшими судебными инстанциями. Именно при отправлении правосудия чаще всего выявляются дефекты действующего законодательства, связанные с наличием юридических коллизий и

<sup>1</sup> См. подробнее: Анишина В.И. Правотворчество в деятельности Верховного Суда Российской Федерации: форма и проблемы реализации // Российский судья. 2011. № 11. С. 4—8.

<sup>2</sup> Там же.

пробелов в праве, исправление которых может положительно сказаться на развитии и эффективности законодательства. Поэтому судебная практика является стимулом непрерывного развития и совершенствования законодательства, индикатором тех изменений и дополнений, которые надо внести в действующие нормативные правовые акты.

## **ЛИТЕРАТУРА ПО ТЕМЕ**

1. Абрамова А.И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3.
2. Абрамова А.И. Взаимодействие палат российского парламента в современном законодательном процессе // Журнал российского права. 2008. № 7.
3. Абрамова А.И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12.
4. Абрамова А.И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы: научно-практическое пособие. М., 2005.
5. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права. 2006. № 3.
6. Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2.
7. Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование нормативных правовых актов: информационно-правовой аспект // Журнал российского права. 1998. № 10/11.
8. Абрамова А.И., Сырых В.М., Тихомиров Ю.А. Как проводить юридическую экспертизу // Журнал российского права. 1998. № 7.
9. Андреев И.С. Системный подход к понятию экспертизы нормативного правового акта // Журнал российского права. 2001. № 6.
10. Анишина В.И. Правовая природа актов судебного правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 10.
11. Анишина В.И. Правотворчество в деятельности Верховного Суда Российской Федерации: форма и проблемы реализации // Российский судья. 2011. № 11.
12. Анишина В.И., Гаджиев Г.А. Судебные источники права в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов: про-

- цессы формирования и основные формы выражения // *Самостоятельность и независимость судебной власти Российской Федерации* / под ред. В.В. Ершова. М., 2006.
13. *Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов: научно-практическое пособие* / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.И. Спектор. М., 2012.
  14. Апт Л.Ф. Теоретические вопросы правовой экспертизы федеральных законов // *Журнал российского права*. 2008. № 2.
  15. *Арктическое право: концепция развития* / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2014.
  16. Артамонов А.Н. Опубликование нормативных правовых актов и информационные технологии // *Информационное право*. 2008. № 3.
  17. Баранов В.М. Концепция законопроекта. Н. Новгород, 2003.
  18. Баранов В.М. Техника правотворчества. Природа, основные приемы, значение: ретроспективный библиографический указатель. М., 2010.
  19. Баранов В.М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // *Юридическая техника*. 2015. № 9.
  20. Батюшкина М.В. О лингвистической экспертизе законопроектов // *Журнал российского права*. 2016. № 4.
  21. Бахрах Д.Н. Действие норм права во времени: теория, законодательство, судебная практика. М., 2004.
  22. Белоконь Н.В. Лингвистическая экспертиза законопроекта: стратегические направления и перспективы развития // *Юридическая техника*. 2015. № 9.
  23. Венгеров А.Б. Роль судебной практики в развитии советского права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1965.
  24. Власенко Н.А., Залоило М.В. Состояние законодательства, уровень законодательной культуры и стандартизация законотворчества // *Юридическая техника*. 2016. № 10.
  25. Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993.
  26. Глазкова М.Е., Нанба С.Б. Оценка эффективности действия нормативных правовых актов: современные подходы // *Журнал российского права*. 2011. № 9.
  27. Гук П.А. Судебная практика как форма судебного нормотворчества в правовой системе России: общетеоретический анализ: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.
  28. Жуйков В.М. К вопросу о судебной практике как источнике права // *Судебная практика как источник права*. М., 1997.

29. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2016.
30. Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое и учебное пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000.
31. Залоило М.В. Проблемы обеспечения качества закона // Журнал российского права. 2017. № 1.
32. Казимирчук В.П. Право и методы его изучения. М., 1965.
33. Казьмин И.Ф., Поленина С.В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12.
34. Корнев А.В. Разъяснения высших судов по вопросам судебной практики как форма судебного правотворчества в России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.
35. Лебедев В.М. Судебная практика и развитие законодательства // Законодательство России в XXI веке: По материалам научно-практической конференции. М., 2002.
36. Лебедев М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения // Советское государство и право. 1963. № 1.
37. Мадырова А.В. Разъяснения Верховного Суда Российской Федерации в механизме уголовно-правового регулирования. СПб., 2002.
38. Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011.
39. Минх Г.В. Законодательная инициатива Президента Российской Федерации как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2016. № 1.
40. Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления СССР: дис. ... д-ра юрид. наук: в 2 ч. М., 1967.
41. Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2015.
42. Николаева М.Н., Пиголкин А.С. Планирование законопроектной деятельности // Советское государство и право. 1972. № 11.
43. Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2017.
44. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Влащенко. М., 2011.

45. Опубликование нормативных актов / отв. ред. А.С. Пиголкин. М., 1978.
46. Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2006.
47. Официальное электронное опубликование: история, подходы, перспективы / под ред. В.Б. Исакова. М., 2012.
48. Парламентское право: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013.
49. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. 1965. № 8.
50. Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов. М., 1968.
51. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972.
52. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010.
53. Правовые акты: антикоррупционный анализ. М., 2010.
54. Правовые акты: оценка последствий / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2011.
55. Правовые модели и реальность / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014.
56. Правотворческие ошибки: понятие, виды, практика и техника устранения в постсоветских государствах: материалы Международного научно-практического круглого стола (29—30 мая 2008 года) / под ред. В.М. Баранова, И.М. Мацкевича. М., 2009.
57. Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации / под общ. ред. С.В. Полениной, В.М. Баранова, Е.В. Скупок. М., Н. Новгород, 2007.
58. Правотворчество в СССР / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974.
59. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М., 2013.
60. Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В. и др. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.
61. Самощенко И.С., Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. 1969. Вып. 18.
62. Самощенко И.С., Никитинский В.И. О результатах действия норм права // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 20. М., 1970.



63. Самошенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б. Об основах методологии и методики изучения эффективности действия правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 25. М., 1971.
64. Сборник рекомендаций по подготовке, принятию и реализации законов / отв. ред. Ю.А. Тихомиров М., 1992.
65. Совершенствование законодательной деятельности и участие органов государственной власти в законодательном процессе. М., 2001.
66. Социология права / под ред. В.М. Сырых. 3-е изд. М., 2004.
67. Стратегии правового развития России: монография / под ред. О.Ю. Рыбакова. М., 2015.
68. Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С.Н. Братуся. М., 1975.
69. Судебная практика в современной правовой системе России / под ред. Т. Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. М., 2017.
70. Тихомиров Ю.А. Государственно-правовое регулирование: основания и пределы // Журнал российского права. 2017. № 9.
71. Тихомиров Ю.А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9.
72. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М., 2015.
73. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008.
74. Тихомиров Ю.А. Проблемы качества правовых актов // Право и современные государства. 2015. № 3.
75. Тихомиров Ю.А. Юридическая экспертиза как условие обеспечения качества нормативного правового акта // Право и современные государства. 2015. № 1.
76. Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2.
77. Тихомиров Ю.А., Рахманина Т.Н., Хабибулин А.Г. Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5.
78. Троицкая Т.В. Понятие и юридическая природа общественной экспертизы // Юридический мир. 2006. № 9.
79. Хабриева Т.Я. Глобализация и законодательный процесс // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. Н. Новгород, 2007.
80. Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии. М., 2009.

81. Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2010.
82. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10.
83. Хабриева Т.Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6.
84. Червяковский А.В. Проблемы официального опубликования нормативных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12.
85. Чиркин В.Е. О порядке принятия федерального закона в России (верна ли формулировка ч. 1 ст. 105 Конституции РФ?) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2.
86. Чиркин В.Е. О точности терминологии по вопросу принятия закона // Журнал российского права. 2014. № 4.
87. Шувалов И.И. Взаимодействие Правительства Российской Федерации с другими участниками законотворческого процесса // Журнал российского права. 2004. № 6.
88. Шувалов И.И. Законотворческая деятельность Правительства Российской Федерации: содержание и приоритеты // Журнал российского права. 2004. № 4.
89. Шувалов И.И. Проблема эффективности правотворчества в свете современной политико-правовой теории управления обществом // Журнал российского права. 2005. № 4.
90. Шувалов И.И. Теория законотворчества. М., 2006.
91. Эффективность законодательства в экономической сфере / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2010.
92. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М., 2015.
93. Эффективность правовых норм. М., 1980.
94. Юридическая техника: учебник для вузов: в 2 т. Т. 2 / под ред. В.М. Баранова. М., 2016.
95. Власенко Н.А., Абрамова А.И., Чернобель Г.Т. и др. Юридическая техника: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016.
96. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами испол-

нительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.

97. Юридический конфликт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2017.
98. Юртаева Е.А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5.

## **ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ**

1. Что представляет собой эффективность правотворчества? Каковы подходы к ее оценке?
2. Как можно оптимизировать правотворческий процесс федеральных органов исполнительной власти?
3. Что такое стратегическое планирование? Перечислите документы стратегического планирования. Определите их юридическую природу.
4. В чем заключается роль стратегического планирования для целей обеспечения эффективности правотворчества?
5. Какие недостатки присущи действующему правовому регулированию стратегического планирования и каким образом их можно исправить?
6. Какие стандарты необходимы для обеспечения эффективности правотворчества?
7. Порассуждайте о достоинствах и недостатках действующего правового регулирования правотворчества в Российской Федерации. Обозначьте пути его совершенствования.
8. Каковы основные положения инициативного проекта Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»? Какие проблемы позволят решить его принятие?
9. В чем заключается проблема научной обоснованности принятия правовых решений?
10. Что представляют собой научные концепции развития законодательства? Кратко охарактеризуйте Концепции развития российского законодательства, подготавливаемые Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
11. Что представляет собой судебная практика? Каково влияние судебной практики на правотворчество? В каких случаях и какие суды обладают правом законодательной инициативы?
12. Обладают ли суды правотворческой функцией?

## Глава 3

# ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ И ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ

В результате изучения материалов главы студент должен:

*знать* понятия и соотношение юридической техники и юридических технологий; перспективные юридические технологии в правотворчестве (планирование, юридическое прогнозирование, правовой эксперимент, общественное обсуждение, оценку регулирующего воздействия); понятие мониторинга правотворчества; векторы развития нормотворческой юридической техники и правотворческих юридических технологий, понятие цифровизации правотворчества;

*уметь* предлагать решение проблемных вопросов планирования, юридического прогнозирования, правового эксперимента, общественного обсуждения, оценки регулирующего воздействия; осуществления мониторинга правотворчества; развития нормотворческой юридической техники и правотворческих юридических технологий, цифровизации правотворчества; дискутировать и обосновывать свои аргументы на семинарских занятиях, научных мероприятиях по актуальным проблемам правотворчества;

*владеть* понятийным аппаратом юридической техники и юридических технологий; основными навыками анализа проблем развития нормотворческой юридической техники и правотворческих юридических технологий.

### § 3.1. ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА И ЮРИДИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ

Юридическая техника и юридические технологии играют существенную роль в правотворческой деятельности и обеспечении эффективности принятых правотворческих решений.

Правильное употребление юридической техники и юридических технологий позволяет, в частности, обеспечить точное выражение содержания нормативных правовых актов, их ясность и доступность, не допускать и исправлять юридические ошибки при проектировании нормативных правовых актов.

### § 3.1. Юридическая техника и юридические технологии: проблема соотношения

На современном этапе разрабатываются актуальные проблемы, связанные с использованием при подготовке юридических документов новых приемов юридической техники и технологий, правового мониторинга и прогнозирования, оценки регулирующего воздействия отдельных нормативных правовых актов, а также практики их применения; экспериментальной реализации новых правовых решений в пределах отдельно взятого субъекта РФ либо определенной социальной группы; с информационно-правовыми технологиями систематизации законодательства и обработки правовых данных, тенденциями цифровизации права и цифровизации правотворчества; нейролингвистической юридической технологией, затрагивающей вопросы совершенствования языка закона и его мотивационного воздействия на человека.

В связи с этим актуальным является анализ проблем использования юридической техники и современных юридических технологий в правотворчестве.

**Правотворческая юридическая техника и правотворческие юридические технологии.** Правотворческая юридическая техника часто рассматривается в контексте правотворчества в качестве одного из его элементов. Одни авторы понимают ее как систему правил и приемов подготовки наиболее совершенных по форме и структуре проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих полное и точное соответствие формы норм права их содержанию, доступность, простоту нормативного материала, исчерпывающий охват регулируемых общественных отношений<sup>1</sup>. Другие авторы предлагают следующее определение: это совокупность правил, средств и приемов разработки, оформления и систематизации нормативных правовых актов, объектом ее является текст нормативного правового акта, в отношении которого правотворческий орган затрачивает интеллектуальные усилия<sup>2</sup>. Иногда различаются средства изложения содержания правовых юридических предписаний, приемы формулирования норм или положений правовых актов, средства и приемы построения правовых актов<sup>3</sup>. Правотворческая юридическая техника является важным фактором оптимизации и эффективности правотворчества.

В литературе широко обсуждается статус юридической техники как прикладной юридической науки. Вместе с тем полагаем целесообразным согласиться с точкой зрения Н.А. Власенко об отсутствии

<sup>1</sup> См.: Общая теория права. М., 1995. С. 216—218.

<sup>2</sup> См., например: Теория государства и права. М., 1997. С. 312—314.

<sup>3</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2. С. 267—289.

наукоедческого статуса у юридической техники, которая применительно к правилам, приемам и средствам, применяемым в правотворчестве, является органической частью теории правотворчества.

Правотворческая юридическая техника представляет собой совокупность правил, приемов и средств разработки, оформления и систематизации нормативных правовых актов.

Целью юридической техники в процессе правотворчества является обеспечение точного выражения содержания нормативных правовых актов, их ясности и доступности. Юридическая техника призвана систематически и планомерно воздействовать на правотворческую деятельность, не допускать и исправлять юридические ошибки при проектировании нормативных правовых актов.

Юридические технологии, в свою очередь, представляют собой систему научно обоснованного комплекса приемов, методов, других правовых инструментов, а также процедур их применения, с помощью которых оптимально используются необходимые ресурсы (финансовые, организационные и т.д.) с целью формирования эффективных юридических решений<sup>1</sup>.

Исследование правотворческой юридической техники показывает следующее. Правотворчество — это юридическая деятельность компетентных субъектов, направленная на создание юридических норм. Оно строится в соответствии с принципами и правилами правотворческой юридической технологии. Задачи правотворческой технологии сводятся к упорядочиванию юридической деятельности по созданию и изменению правовых норм, т.е. правотворчества. Правотворческая технология — это общие начала подготовки и принятия нормативных правовых актов. Другими словами, это технологические принципы и нормы по разработке и принятию юридических предписаний и документов, их содержащих. Правотворческая юридическая техника есть условие функционирования такой деятельности, ее технологии, представляющая собой методики, приемы и правила изложения правовых норм.

Юридическая техника и юридические технологии соотносятся между собой как форма и содержание. Юридическая техника является неотъемлемой частью юридической технологии. Юридическая технология отвечает на вопрос, как делать, в какой последовательности осуществлять те или иные юридические действия, в то время

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения // Эффективность законодательства и современные юридические технологии / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009. С. 4, 5.

### § 3.1. Юридическая техника и юридические технологии: проблема соотношения

как юридическая техника отвечает на вопрос, с помощью каких приемов, каких средств должны осуществляться те или иные технологические операции.

Юридические технологии в правотворчестве являются общими началами для подготовки и принятия нормативных правовых актов.

**Применение правил, приемов и средств юридической техники в правотворчестве.** Правила юридической техники представляют собой конкретные требования, предъявляемые к деятельности по разработке нормативного правового акта, основанные на методах юридической техники.

Нормативные правовые акты принимаются государственными органами в соответствии с правотворческой компетенцией, предоставленной им Конституцией РФ и иными нормативными правовыми актами. В этом, в частности, заключается принцип законности. При этом федеральные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты субъектов РФ должны приниматься в строгом соответствии с положениями ст. 71—73, 76 Конституции РФ о распределении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ. Нормативный правовой акт принимается в определенной форме (закон, указ, постановление, устав, положение, инструкция и др.).

При подготовке проекта нормативного правового акта важно соблюсти требования к его качеству. Нормативные правовые акты должны быть подготовлены с учетом принципов нормативности, полноты, конкретности, системности, точности, ясности, простоты, краткости, обоснованности, эффективности. Текст проекта нормативного правового акта должен отвечать комплексу требований, образующих следующие правила юридической техники:

— содержательные — правильное определение темы и цели проекта нормативного правового акта, предмета правового регулирования, средств правовой регламентации соответствующих общественных отношений, структуры проекта нормативного правового акта;

— логические — соответствие проекта нормативного правового акта правилам и законам формальной логики: непротиворечия, тождества, исключенного третьего;

— языковые — правильное использование лексических средств языка, выражающих волю нормоустановителя. Требования к использованию в проекте нормативного правового акта нормативных грамматических предложений заключаются в обеспечении соответствия правовой информации ее грамматической форме; недопустимости перегрузки простых предложений однородными членами; недопустимости использования не свойственных регулятивной

природе юридических предписаний противопоставительных союзов «а», «но», «чтобы», «да», «да и», «не то», «хоть», «а также» и др.; простоте стиля, безличном характере содержания.

Требования к использованию в проекте нормативного правового акта юридических фразеологизмов («если иное не установлено законом», «признать утратившим силу», «сторона договора» и др.) заключаются в их точном воспроизведении в норме права; не допускается замена слов, расширение или усечение состава юридического фразеологизма, а также нарушения порядка (связи) между словами.

Требования к использованию к проекту нормативного правового акта слов включают надлежащее использование таких приемов, как:

— полисемия (многозначность слова, например «акт», «орган» «состав», «оборот», «лицо», «зона»); правила использования полисемии при разработке проекта нормативного правового акта предполагают, что многозначность слова (словосочетания) должна быть устранена нормативным грамматическим предложением или сочетанием;

— синонимия (взаимозаменяемость слов и словосочетаний, например, «законодательный» — «представительный», «несостоятельность» — «банкротство»); к требованиям использования синонимов при проектировании нормативного правового акта относятся недопустимость использования квазисинонимов и неточных оттеночных синонимов, исключение синонимического излишества;

— антонимия (взаимоисключаемость, противоположность значений слов, например, «право» — «обязанность»); требования надлежащего использования антонимов в проекте нормативного правового акта включают соблюдение принципа симметричности (взаимоисключаемости слов или словосочетаний) при использовании антонимической пары; необходимость избегать противопоставления многозначных слов, а также слов, находящихся в синонимической зависимости.

Имеются также требования к использованию при конструировании правовых норм отдельных видов лексики (архаизмов, иноязычной лексики, профессионализмов, просторечной и жаргонной лексики, аббревиатур).

При разработке проекта нормативного правового акта рекомендуется стремиться к ясности и точности изложения нормативных предписаний. Их содержание должно быть доступно и понятно правоприменительным органам, а также гражданам.

Согласно ч. 1 ст. 68 Конституции РФ и ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Рос-



### § 3.1. Юридическая техника и юридические технологии: проблема соотношения

сийской Федерации» русский язык является государственным языком Российской Федерации на всей ее территории.

В соответствии с ч. 2 и 3 ст. 68 Конституции РФ такие субъекты РФ, как республики, на своей территории вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти и местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с русским языком.

Закон РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» установил, что нормативные правовые акты Российской Федерации (федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания РФ, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ) официально публикуются на государственном языке Российской Федерации, т.е. на русском языке. В республиках указанные правовые акты могут публиковаться также на государственных языках республик (ст. 12). Законы и иные нормативные правовые акты республик наряду с официальным опубликованием на русском языке могут официально публиковаться на государственных языках республик. Законы и иные нормативные правовые акты краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов официально публикуются на русском языке. В необходимых случаях указанные нормативные правовые акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на языках народов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов РФ (ст. 13).

Существенным является верное определение срока вступления проектируемого нормативного правового акта в юридическую силу. Так, при подготовке законопроекта необходимо обеспечить наличие сопутствующих механизмов его будущей реализации. Подготовку законопроекта следует совмещать с поиском правовых, организационных, финансовых и иных ресурсов, которые будут обеспечивать его эффективное действие. Если реализация закона зависит от условий и средств, которые предстоит создать в будущем, срок его вступления в силу следует определять с учетом этих обстоятельств. Принятие закона должно сопровождаться своевременным и исчерпывающим подзаконным регулированием. Оптимальной является одновременная подготовка проектов основного нормативного правового акта и дополнительных нормативных правовых актов (например, одновременная подготовка законопроекта и проектов подзаконных нормативных правовых актов, в частности постановлений Правительства РФ, утверждающих различного рода положения, правила и пр.). В случае невозможности одновремен-

ной подготовки в основном проекте нормативного правового акта или в проекте акта о его введении в действие компетентным органом должно быть дано поручение о подготовке и принятии дополнительных актов в установленный срок.

Приемы юридической техники представляют собой деятельность, заключающуюся в использовании при подготовке текста проекта нормативного правового акта средств юридической техники в соответствии с ее правилами.

Приемы юридической техники по степени обобщения нормативного материала подразделяются на абстрактные (при формулировании нормы права используется обобщающая формулировка) и казуистические (при формулировании нормы права последовательно перечисляются условия, при которых она действует). Кроме того, приемы юридической техники можно разграничивать по способу изложения элементов нормы права на прямые (гипотеза, диспозиция и санкция изложены в одной статье нормативного правового акта), отсылочные (отдельные элементы нормы права изложены в других статьях нормативного правового акта), бланкетные (отсылки в нормативных правовых актах к нормам иных нормативных правовых актов).

Средства юридической техники — это инструментарий, используемый для конструирования нормативного правового акта.

Средства юридической техники подразделяются на логико-языковые, формально-атрибутивные (реквизиты), специально-юридические (конструкции, презумпции, фикции, классификации, отсылки, примечания и т. д.). Кроме того, средства юридической техники можно разграничить на средства выражения воли нормодателя (нормативное построение, системное построение, юридические конструкции, отраслевая типизация) и средства словесно-документального изложения содержания нормативного правового акта (юридическая терминология, реквизиты, структурирование, стиль нормативного правового акта и пр.).

Нормативное построение представляет собой средство организации правовой материи, заключающееся в изложении воли нормодателя в виде нормы-предписания при помощи юридической и иной терминологии. Нормативное построение является средством юридической техники, первичным элементом в разработке нормативного правового акта.

Системное построение заключается в такой организации нормативного материала, при которой достигается структурирование и взаимосвязь норм-предписаний.

Юридические конструкции представляют собой модели, типовые схемы общественных отношений, выработанные юридической наукой на основе использования и организации тех или иных элементов прав и обязанностей. С их помощью возможно идентифицировать и классифицировать юридические явления путем определения их юридической природы. Кроме того, они позволяют повысить степень абстрактности норм права, осуществить нормативно-правовую экономию, ликвидировать пробелы в праве, придать нормативному правовому акту четкость, логическую стройность, последовательность.

Рассматриваемые средства юридической техники могут быть разграничены на общеправовые (юридическая конструкция субъективного права) и отраслевые (юридические конструкции конституционного, уголовного, гражданского права и т.д., например, соответственно, конструкции гражданства, состава преступления, собственности и т.д.).

Отраслевая типизация заключается в использовании таких нормативных построений, юридических конструкций, которые рассчитаны именно на данную отрасль права. Это достигается путем помещения определенного предписания в отраслевой кодифицированный акт, подчинения его определенной системе общих норм, применения отраслевой юридической терминологии и др.

Юридический термин — это слово или словосочетание, используемое для наименования понятий в юриспруденции.

В числе требований к юридической терминологии:

— единство (термины должны употребляться в проекте только в одном значении в соответствии с общепринятой терминологией; недопустимы расхождения между терминологией, используемой в нормативных правовых актах федерального уровня, и терминологией, используемой в нормативных правовых актах субъектов РФ);

— краткость (термины, используемые в нормативных правовых актах, должны быть краткими, лексически правильно сформулированными);

— точность (адекватность слова или словосочетания и обозначаемого понятия; определенность понятия; сведение к минимуму оценочных понятий);

— современность (отказ от использования архаизмов и историзмов; при использовании устаревших терминов должно быть уточнено их современное значение);

— общепризнанность (использование терминов в общеизвестном и прямом значении; недопустимо использование терминов в переносном или образном значении; термины, обозначающие уз-

коспециальные понятия в области науки и техники и имеющие особую информационно-коммуникативную функцию, должны использоваться только в тех сферах правового регулирования, где они профессионально необходимы);

— приоритет национальной терминологии (приоритет должен отдаваться общеупотребительной и специальной терминологии, принятой в русском языке; заимствование иностранной терминологии должно быть обоснованным в смысловом отношении, оно допустимо лишь в случае, когда к тому или иному термину затруднительно подобрать русский эквивалент, правильно отражающий его значение);

— системность (юридические термины, используемые в нормативных правовых актах страны, должны находиться в состоянии иерархичности, взаимосвязи, взаимодействия, непротиворечивости друг другу);

— дефинитивность (проектируемый нормативный правовой акт в форме закона должен содержать необходимые правовые дефиниции (определения) используемых ключевых понятий и терминов, которые целесообразно давать в одной статье, обычно помещаемой в начале текста; число определений, объясняющих те или иные содержащиеся в законе понятия и термины, не должно быть чрезмерным).

Законодательный стиль должен подчиняться принципам точности, определенности, информативности, доступности, убедительности, стабильности, корректности, краткости законодательных формулировок.

Техника документального оформления нормативного правового акта подчиняется определенным требованиям. Общие требования к оформлению организационно-распорядительных документов установлены ГОСТ Р 6.30-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов.

Различают технику документального оформления нормативного правового акта, устанавливающего новое правовое регулирование общественных отношений, технику документального оформления нормативного правового акта, вносящего изменения в действующие нормативные правовые акты, технику документального оформления сопроводительных документов к проекту нормативного правового акта. Кроме того, разграничивается техника документального оформления законов и техника документального оформления подзаконных нормативных правовых актов.

Техника документального оформления нормативного правового акта предполагает структурирование текста нормативного правового акта и оформление его реквизитов.

Состав и содержание структурных элементов нормативного правового акта во многом зависят от его видовой принадлежности и важности регулируемых общественных отношений: структурные элементы закона и подзаконного нормативного правового акта будут во многом отличаться, отличается и структура федеральных законов и кодексов, хотя последние также являются федеральными законами. Крупные нормативные правовые акты, как правило, содержат преамбулу, где обосновывается необходимость принятия соответствующего акта, формулируются основные цели и задачи содержащегося в нем правового регулирования, разъясняется его специфика. Структурирование нормативного правового акта предполагает, что нормативные предписания объединяются в логически связанные абзацы, подпункты, пункты, части статей, статьи, параграфы, главы, разделы и части. Как правило, на части делятся кодексы (Гражданский, Налоговый кодексы РФ).

Нормативный правовой акт должен иметь реквизиты, которые подтверждают его официальный характер. Под реквизитами нормативного правового акта понимаются такие элементы нормативного правового акта, которые служат его идентификации, отражению его юридических свойств и не содержат правовых предписаний. В качестве реквизитов нормативного правового акта чаще всего выделяются следующие: герб органа государственной власти (в случае его наличия); наименование вида нормативного правового акта; полное наименование органа государственной власти (должностного лица), принявшего (издавшего) нормативный правовой акт; дата принятия; регистрационный номер; наименование нормативного правового акта, обозначающее предмет регулирования (заголовок); фамилия, должность и подпись лица, уполномоченного подписывать соответствующий нормативный правовой акт (см. ГОСТ Р 6.30-2003. Государственный стандарт Российской Федерации. Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов; «Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. Методические рекомендации по внедрению ГОСТ Р 6.30-2003» (утв. Росархивом).

Отдельные аспекты оформления нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти закреплены в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Так,

указанные акты, созданные на бумажном носителе, собственноручно подписываются (утверждаются) руководителем соответствующего органа или лицом, исполняющим его обязанности. Электронные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подписываются названными лицами с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи. Подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты: наименование органа (органов), издавшего акт; наименование вида акта и его название; дата подписания (утверждения) акта и его номер; наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт. Нормативный правовой акт, изданный совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, должен иметь соответствующие номера и единую дату.

**Значение современных юридических технологий для правотворчества** состоит в том, что в самом общем виде они являются компонентом механизма действия права, который обеспечивает перевод норм права в правомерную деятельность участников правоотношений по реализации норм права. Таким образом, юридические технологии представляют собой инструмент придания праву действительно характера. Они позволяют перевести право из знаковой системы в фактическую реальную жизнь. В связи с этим, как отмечают некоторые авторы, право может быть признано социальной технологией. В этом случае оно выступает как активное, деятельное начало в системе факторов изменения и развития общества, а юридические технологии служат научной основой конструирования правовой системы<sup>1</sup>.

В системе таких методов и приемов, составляющих инструментарий юридической технологии, сегодня все большее значение приобретает применение современных информационных, социологических, нейролингвистических и иных технологий.

В современном информационном обществе, характеризующемся высокой скоростью потоков информации, в том числе правовой информации, ее динамичным обновлением и столь же динамичным устареванием, а также колоссальными ее объемами (не случайно актуальной становится категория «больших данных» — big data), на повестку дня выходит совершенствование правотворческих механизмов при помощи информационных технологий (см. об этом подробнее § 3.5).

<sup>1</sup> См.: Червонюк В.И. Правовые технологии («правовая инженерия»), или прикладная юриспруденция: методологические и дидактико-методические проблемы внедрения в систему вузовской подготовки правоведов // Юридическая техника. 2009. № 3. С. 368.

### § 3.1. Юридическая техника и юридические технологии: проблема соотношения

По мнению современных ученых, в настоящее время в России не получили должного развития и в законотворческой процессе не применяются нейролингвистические технологии. В то же время подобные технологии постепенно внедряются в практику подготовки правовых актов в западных странах<sup>1</sup>. В министерстве юстиции Канады сформирована группа юристов-лингвистов, которая входит в состав отдела законопроектных работ. В Великобритании несколько парламентских советников специализируются на вопросах нейролингвистической юриспруденции<sup>2</sup>. Нейролингвистические технологии позволяют сформировать желаемое поведение посредством формулирования юридических норм с учетом их психологического влияния на население. Проблема психологического строения языка, его роли в общении и формировании сознания человека является одним из самых важных разделов психологии. Неоспорима и связь юриспруденции и языка, право выражается в языке и познается через язык. Как инструмент управления обществом, право во всех своих проявлениях существует в языковой форме. В связи с этим необходимо сближение юриспруденции с такими науками, как лингвистика и психология<sup>3</sup>.

Эффективность правотворчества повышается с использованием современных, прошедших апробацию юридических технологий правового мониторинга, планирования, юридического прогнозирования, оценки регулирующего воздействия, правового эксперимента (см. подробнее §3.2—3.4 настоящей главы).

**Проблемы правового регулирования требований юридической техники.** В Российской Федерации требования юридической техники закреплены в подзаконных нормативных правовых актах, в частности Регламенте Государственной Думы, Регламенте Правительства Российской Федерации, Положении о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. В случае принятия федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» соответствующие требования могли бы быть закреплены в нем.

Во многих субъектах РФ приняты законы о нормативных правовых актах и правотворчестве, где нашло отражение правовое регу-

<sup>1</sup> См.: Уманская В.П. Юридические технологии: понятие и виды // Правовая культура. 2012. № 1. С. 63.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения. С. 9.

<sup>3</sup> Уманская В.П. Указ. соч.

лирование требований юридической техники к подготовке, оформлению проектов нормативных правовых актов.

Имеются разного рода методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов, разработанные органами государственной власти и научными учреждениями, например Методические правила по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти, утвержденные совместным приказом Минюста России № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ от 10 января 2001 г. № 51, Методические рекомендации Государственной Думы по юридико-техническому оформлению законопроектов, Комментарии к указанным Методическим рекомендациям Государственной Думы, разработанные Аппаратом Государственной Думы, Рекомендации по подготовке и оформлению проектов федеральных законов<sup>1</sup>). Вместе с тем данные документы не могут восполнить имеющийся пробел законодательного регулирования требований юридической техники, поскольку имеют рекомендательный характер.

### **§ 3.2. ПЛАНИРОВАНИЕ, ЮРИДИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ, ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРИМЕНТ**

Учет прогнозов в правотворчестве задает его высокий стандарт, позволяющий определить прогнозируемый уровень и качество правотворческой работы в соответствии с современными потребностями социально-экономического развития.

**Юридическое прогнозирование** представляет собой процесс разработки юридического прогноза. В свою очередь, юридический прогноз — это предвидение будущего состояния системы правового регулирования, отраслей и подотраслей права, правовых институтов, норм права, допускающее несколько возможных вариантов развития правового регулирования, а также расчет возможного социально-экономического эффекта, политических, социально-экономических и юридических последствий и рисков от принятия, изменения или отмены тех или иных нормативных правовых актов.

Подготовка юридического прогноза ориентирована на комплексную оценку возможных вариантов явлений и процессов и выбор оптимального варианта с точки зрения эффективного достижения целей, конечных результатов и минимизации рисков. Юридический прогноз должен быть тесно связан с иными видами специального

---

<sup>1</sup> См.: Законотворчество в Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 564—583.



### § 3.2. Планирование, юридическое прогнозирование, правовой эксперимент

социального прогнозирования (экономическим, техническим, экологическим, социологическим, культурологическим и др.), что способствует принятию взвешенных и профессиональных прогнозных решений в правовой сфере.

К числу методов юридического прогнозирования относятся:

— статистические методы (выявление закономерностей развития объекта юридического прогнозирования на основе обработки количественной информации о нем), в частности метод экстраполяции, т.е. перенесение прошлого и настоящего состояния объекта юридического прогнозирования на его состояние в будущем;

— методы экспертных оценок (интервью, анкетирование, «мозговой штурм», экспертное заключение, метод Дельфи и др.);

— сценарный метод (построение альтернативных сценариев развития объекта юридического прогнозирования, отражающих его существенные признаки);

— метод правового эксперимента (в заранее оговоренных условиях места и времени, например в одном или нескольких субъектах РФ вводится в действие тот или иной правовой институт, а затем на основании полученных данных делается вывод о возможности распространения полученного опыта на все правовое пространство страны и на неопределенный промежуток времени);

— сравнительно-правовой метод (выявление и сопоставление тенденций развития объекта юридического прогнозирования за рубежом).

Используемые методы юридического прогнозирования системно взаимосвязаны, часто результаты одного метода становятся основой для использования другого.

Следует отметить, что недостаточный учет юридических прогнозов развития законодательства (в широком смысле) зачастую приводит к принятию необдуманных правотворческих решений и возникновению разного рода рисков. В связи с этим в отечественной юридической науке высказываются идеи о закреплении в законодательстве требований учета юридических прогнозов при проектировании нормативных правовых актов. Это может быть сделано путем включения соответствующих норм в Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (на региональном уровне во многих законах о нормативных правовых актах субъектов РФ содержатся нормы о юридическом прогнозировании, при этом закреплено, что к разработке юридических прогнозов привлекаются представители научной общественности). В инициативный законопроект о нормативных правовых актах в Российской Федерации ИЗиСП включена статья, посвященная юридическому прогнозированию.

**Правовой эксперимент как технология повышения эффективности правового регулирования общественных отношений.** Правовой эксперимент является одним из методов юридического прогнозирования, проводится уполномоченными органами государственной власти с целью фактической проверки обоснованности и эффективности нового правового регулирования общественных отношений на определенной территории в пределах определенного промежутка времени.

Правовой эксперимент — это организованная правотворческим органом апробация предполагаемых нововведений в ограниченном масштабе для проверки эффективности, полезности и экономичности экспериментальных правовых норм и отработки оптимальных вариантов будущих правотворческих решений общего действия.

Ученые-юристы советского периода (наработки в области правового эксперимента появились в 1960—1980-х гг. в Институте государства и права Академии наук СССР и Всесоюзном институте юридических наук (Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства) — нынешнем Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) отмечали важность данной технологии в качестве одного из методов правотворчества, рекомендуя предусмотреть применение определенных правовых актов в экспериментальном порядке<sup>1</sup>.

В современной юридической литературе справедливо указывается, что уже оправдало себя апробирование результатов экономико-правовых исследований в ходе экспериментов, позволяющих искусственно воспроизвести экономические явления и процессы с целью их изучения в наиболее благоприятных условиях и дальнейшего практического применения, и постоянное обобщение такого опыта на каждом этапе исследовательской цепи. При этом отмечается довольно широкое применение за рубежом экономико-правовых экспериментов в разных сферах и на разных уровнях. Наиболее распространенным является принятие локальных актов, ограничивающих применение законодательных норм рамками отдельных регионов или местностей с целью выявления их достоинств и недостатков. Весьма широко такие эксперименты проводятся во Франции, в Китае. В США экономико-правовые эксперименты осуществляются на всех уровнях власти с целью воссоздания или

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Сафаров Р.А. Социальный эксперимент и проблемы государства и права // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 21—22; Смирнов О.В. Эффективность правового регулирования организации труда на предприятии. М., 1968. С. 38; Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В.И. Никитинского, И.С. Самощенко. М., 1988.

искусственного конструирования экономического явления или процесса для его изучения и дальнейшего внедрения<sup>1</sup>.

В современной российской законотворческой практике получил определенное развитие такой вид правового эксперимента, при котором действие закона (федерального или субъекта РФ) распространяется не на всю страну, а на определенную территорию: один или несколько субъектов РФ и (или) муниципальных образований.

В частности, в соответствии с Федеральным законом от 20 июля 1997 г. № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери» в указанных городах в 1997—2006 гг. проводился эксперимент по исчислению налога на недвижимость исходя из оценки рыночной стоимости объектов недвижимости (данный эксперимент был продолжен в соответствии с Федеральным законом от 28 июля 2004 г. № 92-ФЗ «О продолжении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери и внесении изменений в Федеральный закон “О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери”»); в ходе муниципальной реформы несколько субъектов РФ в опережающем порядке ввели на своей территории в действие Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; региональную апробацию проходил Единый государственный экзамен.

Соответствующие законы о правовых экспериментах в налоговой сфере принимались также и субъектами РФ: Закон Рязанской области от 30 апреля 1996 г. № 32 «Об эксперименте по бюджетным взаимоотношениям с Клепиковским районом», Закон Волгоградской области от 20 декабря 1999 г. № 356-ОД «О порядке взимания единого налога в виде экономического эксперимента с коллективных сельскохозяйственных предприятий Клетского, Котельниковского, Октябрьского, Светлоярского и Старополтавского районов Волгоградской области», Закон Волгоградской области от 28 декабря 1999 г. № 359-ОД «О порядке взимания единого налога в виде экономического эксперимента с крестьянских (фермерских) хозяйств Волгоградской области», Закон Новгородской области от 13 января 2000 г. № 106-ОЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городе Великий Новгород».

В настоящее время некоторыми законодательными актам предусмотрена возможность проведения экспериментов в отдельных

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12.

сферах жизнедеятельности общества: в ходе реализации программ развития федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов РФ (ст. 66 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»), муниципальной службы (ст. 35 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»), в сфере образования (разработка, апробация и внедрение новых образовательных технологий, образовательных ресурсов; ст. 20 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). Ранее результаты успешно проведенного эксперимента по созданию государственной системы бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам стали основой Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

29 июля 2017 г. был принят Федеральный закон № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае». Согласно этому Федеральному закону эксперимент проводится в целях сохранения, восстановления и развития курортов, формирования единого туристского пространства, создания благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма посредством введения в муниципальных образованиях, территории которых включены в территорию эксперимента, платы за пользование курортной инфраструктурой для финансового обеспечения работ по проектированию, строительству, реконструкции, содержанию, благоустройству и ремонту объектов курортной инфраструктуры. Эксперимент проводится по 31 декабря 2022 г.

Необходимость в проведении правового эксперимента возникает, когда требуется аргументированное обоснование того или иного важного общественно-политического, государственного мероприятия, если их целесообразность не представляется возможным определить умозрительно, без практической проверки предлагаемых моделей.

Тем не менее практика проведения правового эксперимента в Российской Федерации пока незначительна. В литературе негативно оценивается принятие основополагающих федеральных конституционных, федеральных законов, законов субъектов РФ, осуществление важных социальных и экономических реформ, принятие значимых политических решений без использования правового эксперимента. Это влечет такие неизбежные ошибки, как неполное отражение прав и законных интересов тех слоев населения, которым прежде всего адресованы новые нормы права. Среди возмож-

### § 3.2. Планирование, юридическое прогнозирование, правовой эксперимент

ных отрицательных последствий — также неопределенные статусы органов государственной власти, риски, которые можно было предвидеть и преодолеть<sup>1</sup>.

От юридического прогнозирования следует отличать **юридическое планирование**. В то время как прогнозирование имеет вероятностный характер, планирование имеет более конкретный и обязательный характер.

Планирование в правотворческой деятельности заключается в определении нормативных правовых актов, которые уполномоченным органам государственной власти следует разработать в определенный срок.

Принцип планирования правотворческой деятельности был детально обоснован А.С. Пиголкиным. По его мнению, планирование в сфере правотворчества имеет следующие важнейшие преимущества по сравнению с ситуативным подходом:

- позволяет выявить приоритетные направления правотворческой деятельности и определить их последовательность;
- дает возможность заранее изучить действующее законодательство по соответствующему вопросу и практику его применения;
- позволяет применить эксперименты, социологические и иные методы исследования;
- объединяет усилия различных органов и организаций, включая научные учреждения;
- активизирует участие общественных организаций и населения в работе над проектами;
- усиливает контроль со стороны государственных органов за качеством подготовки нормативных правовых актов и др.<sup>2</sup>

Планирование, по мнению А.И. Абрамовой, «обладает достаточной гибкостью, позволяющей не допустить стихийности в процессе законотворчества, а именно неоправданно большого количества издаваемых законодательных актов и их противоречивости, вызванной нарушением межотраслевых, внутриотраслевых связей в сфере законодательного регулирования». Оно обеспечивает системность правового регулирования, дает возможность избежать стихийности, поспешности и непродуманного правотворчества, устранить дублирование и скоординировать усилия с учетом согласования планов работы органов государственной власти, создать условия для подготовки документов высокого качества.

<sup>1</sup> См.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянец. С. 86.

<sup>2</sup> См.: Пиголкин А.С., Николаева М.Н. Плановые основы совершенствования советского законодательства // Правоведение. 1982. № 3. С. 3, 4.

Действенность планирования и прогнозирования в правотворчестве призвана обеспечить диагностика рисков.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, риски в процессе правотворческой деятельности могут возникать в следующих случаях:

«а) при нарушении системных связей в законодательстве (внутри отраслей, между отраслями, между законами) и возможном возникновении противоречий и дублирования — риск юридических коллизий;

б) при неправильном выборе целей и предмета правового регулирования и средств регулирования — риск корреляции и фактических ошибок;

в) при недооценке возможных отклонений в использовании компетенции публичных органов и реализации статуса бизнес-структур и учреждений — функциональный риск;

г) при слабом учете или отсутствии анализа поведения социальных слоев общества, граждан и реальных общественных институтов — риск социального отчуждения;

д) при недооценке системных регуляторов (процедур, контроля и т.д.) и анализа дефектов правового сознания и поведения служащих и иных лиц — коррупционный риск;

е) при отсутствии прогнозов механизма правоприменения и последствий реализации законов (экономических, социальных, политических и т.д.) — риск неэффективности.

ж) при недооценке юридической техники и возможных ошибок в понимании и использовании полномочий и связей субъектов права — технико-юридический риск»<sup>1</sup>.

Недооценка планирования правотворческой деятельности на федеральном уровне приводит к повсеместно упоминаемым юридическим коллизиям, противоречиям правового регулирования, пробелам и прочим существенным недостаткам правовой системы страны. Отсутствует легальное требование планирования правотворческой деятельности субъектов права законодательной инициативы. Планы законопроектных работ утверждаются Правительством РФ (единственным федеральным субъектом из состава субъектов, перечисленных в ст. 104 Конституции РФ), однако речь идет о текущих планах, так как планы законопроектных работ Правительства РФ утверждаются на очередной год. Отсутствует планирование как принцип законотворческой деятельности обеих палат Федерального Собрания РФ, совместно вносящих в Государствен-

<sup>1</sup> Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцеv. С. 56, 57.

### § 3.3. Общественное обсуждение, оценка регулирующего воздействия

ную Думу большинство законопроектов. В этом плане законодательство субъектов РФ опережает федеральное законодательство в связи с принятием и действием в более чем 40 субъектах РФ законов о нормативных правовых актах, в большинстве из которых содержатся нормы о планировании правотворческой деятельности в соответствующих субъектах РФ.

Верной представляется идея закрепления принципа планирования как одного из основных принципов правотворчества, а также правил о текущем и перспективном планировании правотворческой деятельности в федеральном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Например, в инициативном законопроекте о нормативных правовых актах ИЗиСП содержатся статьи, посвященные планированию правотворческой деятельности.

### **§ 3.3. ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ, ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

Связь общественного обсуждения и оценки регулирующего воздействия, позволившая объединить исследование названных институтов в одном параграфе, прослеживается в таком важном этапе оценки регулирующего воздействия, как публичные консультации с заинтересованными сторонами на площадке <regulation.gov.ru>, которая используется для проведения общественного обсуждения проекта нормативного правового акта. При этом общественное обсуждение проекта нормативного правового акта не проводится в отношении актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия.

В отечественной истории имеется немало примеров использования института общественного обсуждения (проекта Основных положений преобразования судебной части в России в 1862 г.<sup>1</sup>, проектов Конституции СССР 1936 и 1977 гг.<sup>2</sup>). Вынесение наиболее важных вопросов государственной жизни на всенародное обсуждение было предусмотрено Конституцией СССР 1977 г. (ст. 5) и Конституцией РСФСР 1978 г. (ст. 5). За 10 лет с момента вступления в силу Конституции СССР 1977 г. эта процедура применялась более 30 раз,

<sup>1</sup> См.: Илюхин А.В. Общественное обсуждение законопроектов в России (на примере законотворческого процесса в отношении суда присяжных): историко-правовой аспект // История государства и права. 2012. № 5. С. 11–14.

<sup>2</sup> См.: Хохлова Е.А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 47–59.

в том числе в отношении законопроектов<sup>1</sup>, а в последние годы существования СССР была детально урегулирована на уровне закона (Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни»; Закон РСФСР от 20 апреля 1988 г. «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни»).

В последние годы рассматриваемый институт получает широкое распространение, что связано с развитием информационно-телекоммуникационных технологий. В постсоветской России первые резонансные масштабные общественные обсуждения (при отсутствии специального правового регулирования) состоялись в отношении законопроектов «О полиции»<sup>2</sup> и «Об образовании в Российской Федерации»<sup>3</sup> на созданных для этого интернет-сайтах.

Институт общественного обсуждения (проектов нормативных правовых актов, общественно значимых вопросов) представляет собой одну из форм непосредственной демократии, оценивается с позиций краудсорсинга («мобилизация ресурсов людей посредством информационных технологий с целью решения задач, стоящих перед бизнесом, государством и обществом в целом»)<sup>4</sup>, а также является одним из индикаторов развития гражданского общества; при

<sup>1</sup> См.: Матейкович М.С. Личность и государство: от противостояния к сотрудничеству (по мотивам одной статьи Д.Л. Златопольского) // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 24.

<sup>2</sup> «За время работы сетевой площадки [www.zakonoproekt2010.ru](http://www.zakonoproekt2010.ru) с 7 августа по 15 сентября 2010 г. сайт посетили более 1,5 млн человек... В обсуждении законопроекта приняли участие не менее 16 тысяч человек, а число выраженных мнений (комментарии и голоса за них) превысило 40 тысяч. Почти каждый второй комментарий содержал конкретные предложения по совершенствованию текста, изменению или дополнению норм законопроекта» (Аналитический обзор (доклад) от 23 сентября 2010 г. по комментариям, полученным в ходе общественного обсуждения проекта федерального закона «О полиции» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakonoproekt2012.ru/#doc/police/10>).

<sup>3</sup> «Общественное обсуждение проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» на сайте [www.zakonoproekt2010.ru](http://www.zakonoproekt2010.ru) завершилось 1 февраля 2011 г. К этому моменту на сайт поступило 10 912 комментариев к проекту федерального закона» (Доклад об итогах общественного обсуждения проекта федерального закона «Об образовании в Российской Федерации») [Электронный ресурс]. URL: <http://zakonoproekt2012.ru/#doc/edu/38>). Доработанный законопроект обсуждался на сайтах <http://edu.crowdexpert.ru/> >, <<http://zakon.government.ru/>>.

<sup>4</sup> См.: Курячая М.М. Технология краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6. С. 37; Дзидзоев Р.М., Тамаев А.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 66—70.



этом очевидно, что диалог гражданского общества и государства в этой области происходит в основном в сети «Интернет».

Правовое регулирование общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов на федеральном уровне в настоящее время осуществляется подзаконными нормативными правовыми актами.

9 февраля 2011 г. был подписан Указ Президента РФ № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», закрепляющий возможность вынесения на общественное обсуждение проектов федеральных конституционных и федеральных законов при их подготовке в случае, если они затрагивают основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации. Таким образом, сфера проведения рассматриваемой процедуры ограничена. Кроме того, ее инициатором согласно названному указу является Президент РФ.

Федеральным органам государственной власти — разработчикам соответствующего законопроекта предписано размещать законопроект и сопроводительные документы к нему (пояснительную записку, финансово-экономическое обоснование) на официальных сайтах этих органов власти или на специально созданных сайтах в сети «Интернет». Они также должны обеспечивать гражданам возможность ознакомиться с замечаниями и предложениями по законопроекту, поступившими от иных лиц.

По истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения федеральные органы государственной власти обязываются представлять Президенту РФ доклад о его результатах.

22 февраля 2012 г. постановлением Правительства РФ № 159 были утверждены Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, которые утратили силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 29 марта 2014 г. № 246 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Постановлением Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851, принятым на основании и во исполнение подп. «а» п. 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», были утверждены действующие в настоящее время Правила раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (далее — Правила).

Выбор форм общественного обсуждения, в том числе принятие решения об использовании ведомственных или специализированных интернет-сайтов, осуществляется федеральным органом исполнительной власти — разработчиком проекта нормативного правового акта.

В соответствии с Правилами уведомление о подготовке проекта нормативного правового акта, проектируемый акт, информация о сроках и результатах его общественного обсуждения размещаются его разработчиком (федеральным органом исполнительной власти) на портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru).

Правилами предусмотрено исключение — рассматриваемая процедура не проводится в отношении:

- проектов федеральных законов в области бюджетного права;
- проектов нормативных правовых актов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, и сведения конфиденциального характера;
- проектов нормативных правовых актов, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ);
- проектов нормативных правовых актов по вопросам заключения, прекращения, приостановления действия, ратификации, денонсации международных договоров Российской Федерации и выражения намерения Российской Федерации не становиться участником международного договора;
- проектов нормативных правовых актов, для разработки которых Правительством РФ (в том числе во исполнение поручений Президента РФ) установлен срок, не превышающий 20 дней.

Кроме того, федеральный орган исполнительной власти — разработчик проекта может отказаться от проведения общественного обсуждения в отношении проектов определенных нормативных правовых актов, в частности о признании утратившими силу подзаконных нормативных правовых актов, которые были разработаны в соответствии с нормативными правовыми актами более высокой юридической силы, признанными утратившими силу; разработанными в целях реализации решений Конституционного Суда РФ и др.

Некоторые из таких ограничений видятся исследователям избыточными, например, это касается исключения из числа объектов общественных обсуждений проектов актов, регламентирующих вопросы государственной границы России, заключения, приостановления действия, прекращения международных договоров Российской Федерации, которые «ни к секретным, ни к техническим не относятся»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Тамаев А.М. Открытое правительство в России: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2017. С. 128.

### *§ 3.3. Общественное обсуждение, оценка регулирующего воздействия*

На сайте <[regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)> подлежит размещению уведомление о подготовке проекта нормативного правового акта, которое должно содержать определенные виды информации. В уведомлении о подготовке проекта нормативного правового акта, размещаемом на портале <[regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)>, указываются: вид, наименование и планируемый срок вступления в силу нормативного правового акта; круг лиц, на которых будет распространено его действие; обоснование необходимости подготовки нормативного правового акта; описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования; срок, в течение которого разработчиком принимаются предложения, и наиболее удобный способ их представления.

В случаях, установленных постановлением Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов», к уведомлению прилагается концепция проекта федерального закона.

Результатом общественного обсуждения уведомления является принятие соответствующим федеральным органом исполнительной власти решения о разработке или об отказе от разработки проекта нормативного правового акта на основе поступивших предложений.

В случае принятия положительного решения разработчик размещает на указанном сайте проект нормативного правового акта с пояснительной запиской, содержащей в том числе сведенные предложения, которые поступили в ходе общественного обсуждения уведомления, с указанием собственной позиции.

Если проект нормативного правового акта возвращается Президентом РФ или Правительством РФ на доработку, он может быть вынесен разработчиком на повторное общественное обсуждение (за исключением проекта федерального закона).

Анализ Правил показывает, что рассматриваемая процедура в отношении законопроектов осуществляется на этапе их разработки до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (далее — Государственная Дума).

В свою очередь, возможность вынесения Государственной Думой принятого в первом чтении проекта федерального закона на всенародное обсуждение предусмотрена п. 6 ст. 119 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденного постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД, хотя подобная практика пока отсутствует.

Подчеркнем, что действующее федеральное правовое регулирование не закрепляет обязательность общественного обсуждения

всех без исключения законопроектов, а также всех подзаконных нормативных правовых актов. Общественному обсуждению подлежат проекты нормативных правовых актов, подготовленные федеральными органами исполнительной власти (включая законопроекты, которые будут вноситься в Государственную Думу Правительством РФ, проекты постановлений Правительства РФ, проекты нормативных правовых актов самих федеральных органов исполнительной власти), — в обязательном порядке, но с определенными исключениями, проекты федеральных конституционных и федеральных законов в сфере социально-экономического развития России, подготовленные любыми федеральными органами государственной власти, — по инициативе Президента РФ. Таким образом, на уровне Российской Федерации инициаторами общественного обсуждения могут выступать Президент РФ и федеральные органы исполнительной власти (последние — в обязательном порядке).

Отсутствие требований об обязательном общественном обсуждении целого ряда проектов нормативных правовых актов, диспозитивное установление возможности вынесения Президентом РФ законопроектов на общественное обсуждение, полное исключение из области применения данной процедуры актов главы государства, неясность вопроса о том, может ли Президент РФ поручить вынесение на общественное обсуждение законопроектов, инициаторами которых выступают Государственная Дума и Совет Федерации РФ, расцениваются в доктрине как серьезные недостатки правового регулирования и подвергаются критике<sup>1</sup>. В связи с этим можно говорить о необходимости расширения сферы применения процедуры общественных обсуждений, придании им обязательного характера в случае разработки проекта федерального конституционного и федерального закона.

В литературе выдвигаются предложения о расширении состава инициаторов общественного обсуждения путем предоставления соответствующего права гражданам при условии набора необходимого числа голосов в поддержку такой инициативы<sup>2</sup>. Однако представляется, что в случае закрепления обязательности общественных

<sup>1</sup> См.: Казьмина Е.А. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов в контексте развития электронной демократии // Академический юридический журнал. 2016. № 1. С. 11; Каменская Е.В. Модернизация правотворчества: основные тенденции // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2 «Юридические науки». 2017. № 1. С. 4, 5; Тамаев А.М. Открытое правительство в России: конституционно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. С. 128.

<sup>2</sup> См.: Хохлова Е.А. Указ. соч.

### § 3.3. Общественное обсуждение, оценка регулирующего воздействия

обсуждений любых проектов нормативных правовых актов, подготовленных субъектами правотворческой инициативы на федеральном уровне, необходимость в предоставлении такого права гражданам отпадает. Кроме того, неясно, каким образом граждане должны уведомляться о разработке проектов нормативных правовых актов, процедуру общественных обсуждений которых они могли бы инициировать.

Еще одна проблема действующего правового регулирования заключается в несовпадении терминологии законодательства об общественном контроле и подзаконного нормативного правового регулирования общественного обсуждения.

Некоторые авторы обращают внимание на наличие в российской правовой системе нескольких видов деятельности, соответствующих определению общественной экспертизы, включая общественное обсуждение законопроектов и проектов подзаконных нормативных правовых актов, публичные консультации в рамках ОРВ<sup>1</sup>, независимую антикоррупционную экспертизу. Высказываются предложения об объединении всех этих видов деятельности в единую процедуру общественной экспертизы<sup>2</sup>.

В связи с этим обратимся к рассмотрению Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон об основах общественного контроля), где предусмотрена такая форма общественного контроля, как общественное обсуждение, однако оно осуществляется не применительно к проектам нормативных правовых актов, а в отношении общественно значимых вопросов, проектов решений органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных субъектов, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (ст. 24).

К проектам нормативных правовых актов в соответствии с Законом об основах общественного контроля применяется такая форма общественного контроля, как общественная экспертиза, проведение которой является обязательным в случаях, установленных федеральными законами. Согласно ст. 22 Закона об основах общественного контроля под общественной экспертизой понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля

<sup>1</sup> См.: Дидикин А.Б. Правовые формы участия граждан в общественном контроле // Гражданское общество в России и за рубежом. 2015. № 1. С. 21—24.

<sup>2</sup> См.: Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Законопроектная деятельность Правительства Российской Федерации // Российская юстиция. 2017. № 10. С. 43—46.

к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, проверка соответствия таких актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Подчеркнем, что если Правилами предусмотрено общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов населением, всеми гражданами Российской Федерации, то субъектами общественного контроля являются общественные палаты и общественные советы при органах власти (ст. 9 Закона об основах общественного контроля). Общественную экспертизу согласно этому закону осуществляют общественные эксперты, отобранные организатором общественной экспертизы с соблюдением определенных правил, т.е. любой гражданин не может провести общественную экспертизу проекта нормативного правового акта как форму общественного контроля в соответствии с указанным законом, однако любой гражданин может участвовать в общественном обсуждении проекта нормативного правового акта, подготавливаемого федеральным органом исполнительной власти, по Правилам, утвержденным Правительством РФ.

Полагаем, что в целях определенности правового регулирования в рассматриваемых вопросах необходимо единство терминологии, а также процедур, обозначаемых одними и теми же терминами.

В связи с этим предлагаем легально закрепить единую процедуру для всех проектов федеральных и федеральных конституционных законов, проектов подзаконных нормативных правовых актов, всех субъектов права законодательной (шире — правотворческой) инициативы, именуемую общественным обсуждением проекта нормативного правового акта. Соответствующие нормы могут найти отражение:

- 1) в Законе об основах общественного контроля;
- 2) специальном федеральном законе об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов;
- 3) федеральном законе о нормативных правовых актах в Российской Федерации, что уже предложено разработчиками инициативного законопроекта о нормативных правовых актах — сотрудника-

ми Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Также необходимо нормативно урегулировать:

1) конкретные результаты общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов, статус высказанных в ходе общественного обсуждения замечаний и предложений (при этом следует иметь в виду, что в случае строго рекомендательного характера таковых их ценность заметно снижается, особенно учитывая дальнейшую доработку соответствующего проекта нормативного правового акта и возможность внесения в ходе нее таких изменений и дополнений в проектируемый нормативный правовой акт, которые будут противоречить первоначальному замыслу и нивелируют замечания и предложения со стороны населения);

2) запрет коренных изменений предложенных в ходе общественных обсуждений поправок к проекту нормативного правового акта без достаточного обоснования.

В связи со сказанным отметим, что в доктрине встречаются точки зрения о том, что замечания к проектируемому нормативному правовому акту, поступающие от граждан в ходе общественного обсуждения, могут быть неисполнимыми или просто неудачными. Однако, если будут предложены эффективные правотворческие решения, возникает проблема гарантирования со стороны органов власти того, что таковые не будут проигнорированы. Предлагается использовать такой инструмент как (условно) «вечное депонирование предложения» в электронной системе<sup>1</sup>.

В юридической литературе предлагается выносить на общественное обсуждение альтернативные варианты правового регулирования, а также приводить для сравнения с проектируемым действующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений (в случае наличия), что пока не предусмотрено рассматриваемыми Правилами<sup>2</sup>. Последнее позволило бы значительно упростить поиск необходимого нормативного правового материала для участников общественного обсуждения, не имеющих юридического образования.

Встречаются также предложения о целесообразности изложения вынесенного на общественное обсуждение проекта более доступным для понимания неспециалистами языком (при одновременном размещении самого проекта нормативного правового акта)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Сивицкий В.А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 396.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

С этим вопросом напрямую связана проблема недостаточной популярности у населения процедур общественного обсуждения. По данным специалистов, «публичное обсуждение проектов в среднем собирает 0,97 участника в расчете на 1 акт. У 27% ведомств нет ни одного участника обсуждений проектов, еще у 50% — менее одного участника. На проекты 47% актов не поступает ни одного отзыва»<sup>1</sup>.

Подобная ситуация объясняется, с одной стороны, недостаточным уровнем правовой культуры и правовой грамотности населения, все еще низким уровнем правосознания. С другой стороны, в стране сохраняется «цифровое неравенство»<sup>2</sup> населения.

Еще одной важной причиной является то, что одними только федеральными органами исполнительной власти разрабатывается множество нормативных правовых актов, все проекты которых размещаются для общественного обсуждения. Например, по состоянию на март 2018 г. на портале <regulation.gov.ru> размещено 50 тыс. проектов нормативных правовых актов. Очевидно, что не все из них обладают одинаковой общественной значимостью и вызывают одинаковый интерес у населения<sup>3</sup>. Масштабное общественное обсуждение законопроектов «О полиции» и «Об образовании в Российской Федерации» в 2010 г. было обусловлено тем, что предмет их регулирования затрагивает практически все население страны. В настоящее время «подавляющее большинство размещаемых для общественного обсуждения проектов посвящены внутриведомственным вопросам или весьма узким, специфическим темам»<sup>4</sup>.

Возможны различные варианты решения обозначенной проблемы, среди которых — выделение на портале <regulation.gov.ru> наиболее значимых, затрагивающих права и свободы человека и гражданина проектируемых нормативных правовых актов в отдельные рубрики<sup>5</sup>.

Кроме того, по предположениям ученых, отсутствие или несвоевременная реакция со стороны общества на размещение проектов актов для общественного обсуждения вызвана неосведомленностью граждан о проведении такой процедуры (предлагается оповещать

<sup>1</sup> Дзидзоев Р.М., Тамаев А.М. Указ. соч.

<sup>2</sup> Хохлова Е.А. Указ. соч.

<sup>3</sup> Например, по состоянию на 22 марта 2018 г. самым обсуждаемым проектом (149 участников) на портале <www.regulation.gov.ru> является проект ведомственного акта Минстроя России об утверждении правил и норм содержания общего имущества в многоквартирном доме [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npr=78234>.

<sup>4</sup> Казьмина Е.А. Указ. соч. С. 12.

<sup>5</sup> См.: Дзидзоев Р.М., Тамаев А.М. Указ. соч.



население через средства массовой информации о предстоящем общественном обсуждении с указанием порядка, сроков и способов участия в общественном обсуждении<sup>1</sup>), а также «отсутствием широко освещаемых планов нормотворческой деятельности»<sup>2</sup>.

Обязательная разработка текущих и перспективных планов правотворческой деятельности вкупе с их обязательным опубликованием для всеобщего сведения (за исключением планов разработки документов, составляющих государственную тайну, и т.п.) привлечет потенциально большее число участников процедур общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов.

Ожидается, что реализация Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р, будет способствовать преодолению «цифрового неравенства» в обществе, развитию общественных обсуждений и более четкому закреплению его результатов и возможности со стороны общественности контролировать изменение содержания проектируемого нормативного правового акта.

В совершенствовании правотворческой деятельности важную роль играет мониторинг гражданских правотворческих инициатив, внедряемый в последнее время во многих странах, включая Россию. Так, на сайте «Российская общественная инициатива»<sup>3</sup> размещено уже около 12 тыс. общественных инициатив. Это средство «измерения» восприятия обществом действующего законодательства и выявления объективных потребностей в его обновлении требует дальнейшего анализа и развития<sup>4</sup>. В связи с этим полагаем, что разработанный в результате поддержанной общественной инициативы проект нормативного правового акта (любого уровня, любым субъектом) должен в дальнейшем выноситься на общественное обсуждение, что тоже следует отразить в законе (в зависимости от выбранной модели правового регулирования).

Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов достаточно подробно урегулировано на региональном уровне, причем его основы зачастую заложены в конституциях и уставах субъектов РФ. Например, согласно ст. 78 Конституции Республики

<sup>1</sup> См.: Соколова М.А. Дефекты юридических документов. М., 2016.

<sup>2</sup> Казьмина Е.А. Указ. соч. С. 12.

<sup>3</sup> URL: <https://www.goi.ru>. Сайт учрежден Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”».

<sup>4</sup> См.: Хабриева Т.Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки. С. 10.

Татарстан от 6 ноября 1992 г. проекты законов Республики Татарстан и другие наиболее важные вопросы государственной жизни республики решением Государственного совета могут быть вынесены на народное обсуждение Республики Татарстан. В соответствии со ст. 20 Устава Вологодской области от 18 октября 2001 г. № 716-ОЗ проекты законов области, проекты нормативных правовых актов губернатора и правительства области, затрагивающие основные направления государственной политики области в сфере социально-экономического развития области, права и свободы человека и гражданина, выносятся на общественное обсуждение в случаях и порядке, установленных законом области.

Более подробное регулирование во многих субъектах РФ закреплено на уровне закона соответствующего субъекта. Зачастую предусматривается наиболее широкая сфера проведения общественного обсуждения, в том числе в отношении проектов законов субъектов, проектов подзаконных нормативных правовых актов высших органов власти субъекта, органов исполнительной власти субъекта. Например, согласно Закону Республики Коми от 24 июня 2014 г. № 81-РЗ «О некоторых вопросах, связанных с общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов Республики Коми» общественное обсуждение осуществляется в отношении проектов законов Республики Коми, нормативных правовых актов Государственного совета Республики Коми, Главы Республики Коми, Правительства Республики Коми, органов в системе исполнительной власти Республики Коми<sup>1</sup>.

Встречается и ограниченная сфера проведения общественного обсуждения — в отношении законопроектов субъекта (Закон Республики Башкортостан от 4 декабря 2012 г. № 605-з «Об общественном обсуждении проектов законов Республики Башкортостан»; Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 26 декабря 2014 г. № 120-ЗАО «Об общественном обсуждении проектов законов Ямало-Ненецкого автономного округа»); проектов в области социально-экономического развития, прав и свобод человека и гражданина (Закон Вологодской области от 30 января 2013 г. № 2980-ОЗ «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Вологодской области»).

Предусматриваются исключения, когда рассматриваемая процедура не проводится. Как правило, речь идет о законопроектах в

---

<sup>1</sup> См. также: Закон Архангельской области от 29 октября 2012 г. № 562-34-ОЗ «Об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов Архангельской области».

бюджетной и налоговой сферах, проектах нормативных правовых актов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, и сведения конфиденциального характера, направленных на приведение нормативных правовых актов субъекта РФ в соответствие с федеральными законами и законами субъекта, о приостановлении действия нормативного правового акта.

Как правило, общественное обсуждение проекта нормативного правового акта субъекта осуществляется в сети «Интернет». Однако отдельные нормативные правовые акты субъектов рассматривают общественное обсуждение как родовое понятие и предусматривают его различные формы.

Например, согласно Закону Республики Коми «О некоторых вопросах, связанных с общественным обсуждением проектов нормативных правовых актов Республики Коми» общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов Республики Коми осуществляется в форме:

1) общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Республики Коми, размещенных на официальных сайтах в сети «Интернет»;

2) публичных слушаний, проводимых в порядке, установленном Законом Республики Коми «О бюджетной системе и бюджетном процессе в Республике Коми»;

3) общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов Республики Коми, проводимой Общественной палатой Республики Коми в порядке, установленном Законом Республики Коми «Об Общественной палате Республики Коми»;

4) общественного обсуждения, проводимого в рамках оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Республики Коми, осуществляемой в порядке, установленном законодательством Республики Коми;

5) общественного обсуждения, проводимого в рамках экспертизы нормативных правовых актов Республики Коми, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в порядке, установленном законодательством Республики Коми;

6) общественных слушаний по вопросам установления публичного сервитута, проводимых в соответствии с земельным законодательством;

7) в иных формах, установленных федеральным законодательством и законодательством Республики Коми.

Однако выделение таких форм, как, например, публичные слушания, подвергается критике в юридической литературе, поскольку

публичные слушания являются самостоятельной консультативной формой непосредственной демократии<sup>1</sup>. Но следует учитывать и позицию Верховного Суда РФ по указанному вопросу. Так, в решении от 12 сентября 2012 г. по делу № АКПИ12-1128 Суд отметил разнообразие форм общественных обсуждений: «Обсуждение как способ учета общественного мнения реализуется в том числе путем освещения в средствах массовой информации, размещения в сети “Интернет” на официальных сайтах, проведения опросов, публичных слушаний или иных публичных мероприятий. Множественность форм проведения обсуждения предполагает и различные порядок проведения такого обсуждения и способы учета его результатов».

В качестве формы общественного обсуждения выделяется также общественная экспертиза, однако последняя является формой деятельности общественных палат, в то время как круг участников общественного обсуждения не ограничен.

Выявленные недостатки связываются с отсутствием рамочного регулирования общественного обсуждения проекта нормативного правового акта на федеральном уровне<sup>2</sup>, при этом проблему не решает Закон об основах общественного контроля, где общественное обсуждение, как мы уже выяснили, понимается несколько в ином ключе, а проекты нормативных правовых актов оцениваются лишь в такой форме общественного контроля, как общественная экспертиза.

Вместе с тем «в вопросах регламентации правотворчества законодательство субъектов Российской Федерации опережает федеральное»<sup>3</sup>, следовательно, упомянутый выше федеральный закон об общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов может быть разработан на базе в том числе положительного регионального опыта.

Центральным элементом системы действенного правового регулирования является институт ОРВ, направленный на определение возможных вариантов достижения целей правового регулирования отношений в экономической (предпринимательской) сфере, оценку позитивных и негативных последствий такового и в конечном счете на выбор наиболее эффективного варианта. ОРВ способствует повышению качества закона и иных нормативных правовых актов.

<sup>1</sup> См.: Ларина Н.В. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов: краткий анализ регулирования на уровне субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 8—13.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Липчанская М.А. Общественное обсуждение законопроектов как форма участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 17.

В российской правотворческой практике ОРВ успешно применяется с 2010 г.

Эффективной юридической технологией, способствующей повышению качества закона и подзаконных нормативных правовых актов, обеспечению эффективности правотворчества, является оценка регулирующего воздействия. Проведение ОРВ направлено на анализ проблем и целей, подбор альтернативных вариантов правового регулирования и связанных с ними выгод и издержек заинтересованных субъектов проектируемого нормативного правового акта для определения наиболее эффективного варианта правотворческого решения.

ОРВ применяется более чем в 60 иностранных государствах (Дания, Великобритания, США, Германия, Австрия, Голландия, Бельгия, Финляндия, Канада, Франция, Испания, Италия и др.). Как показывает зарубежный опыт, применение процедур ОРВ стимулирует органы государственной власти и местного самоуправления к принятию более взвешенных правотворческих решений и, таким образом, приводит к положительным изменениям культуры принятия управленческих решений.

Согласно п. 60 (1) Регламента Правительства РФ ОРВ подлежат проекты нормативных правовых актов экономической направленности по правилам, разрабатываемым Правительством РФ и утвержденным постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее — Правила проведения ОРВ).

К таким актам относятся: проекты актов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, регулирующие отношения по поводу: организации и осуществления государственного контроля (надзора); взимания налогов и сборов в Российской Федерации; осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц; создания, реорганизации и ликвидации юридических лиц и осуществления ими своей деятельности; установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг; порядка и правил регулирования таможенного дела

в Российской Федерации; оценки соответствия; безопасности процессов производства; закупок товаров, работ, услуг отдельными юридическими лицами в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»; применения мер ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в указанных областях.

Имеются и некоторые другие ограничения сферы ОРВ. Так, ОРВ не проводится в отношении проектов актов, проектов решений или их отдельных положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, устанавливающих требования и нормы в области использования атомной энергии и обеспечения радиационной безопасности, проектов актов, подготовленных на основании поручений или указаний Президента РФ или поручений Председателя Правительства РФ, в которых содержится прямое указание на необходимость их разработки в сжатые сроки (не более 10 дней), проектов актов, подготавливаемых в рамках реализации приоритетных проектов (программ), а также в соответствии с планами мероприятий (дорожными картами) по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы (за исключением проектов решений Евразийской экономической комиссии), проектов актов, предусматривающих изменение кодов единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза.

Цель ОРВ заключается в определении и собственно оценке возможных положительных и отрицательных последствий принятия проектируемого акта на основе анализа проблемы, цели ее регулирования и возможных способов решения, а также в выявлении в проектируемом акте положений: вводящих (или способствующих их введению) избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; способствующих возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в указанной сфере, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

ОРВ проводится с учетом высокой, средней или низкой степени регулирующего воздействия положений, содержащихся в проекте.

Высокая степень регулирующего воздействия означает, что проект акта содержит положения, устанавливающие ранее не предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограни-

### § 3.3. Общественное обсуждение, оценка регулирующего воздействия

чения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к возникновению ранее не предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Средняя степень регулирующего воздействия означает, что проект акта содержит положения, изменяющие ранее предусмотренные законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их установлению, и (или) положения, приводящие к увеличению ранее предусмотренных законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Низкая степень регулирующего воздействия означает, что проект акта не содержит положений, свидетельствующих о высокой или средней степени регулирующего воздействия, однако подлежит оценке регулирующего воздействия.

Основными этапами ОРВ являются:

- размещение на портале <regulation.gov.ru> уведомления о подготовке проекта акта;
- обсуждение указанного уведомления;
- свод предложений, полученных в рамках обсуждения уведомления;
- разработка проекта нормативного правового акта;
- размещение на портале <regulation.gov.ru> проектируемого акта;
- составление сводного отчета о проведении ОРВ в отношении проекта акта;
- публичное обсуждение проекта акта и отчета о проведении в отношении него ОРВ;
- подготовка заключения Министерства экономического развития РФ об ОРВ.

Уведомление содержит:

- вид, наименование и планируемый срок вступления в силу нормативного правового акта;
- сведения о разработчике проекта акта;
- обоснование необходимости подготовки проекта акта;

- описание проблемы, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования;
- круг лиц, на которых будет распространено его действие, а также сведения о необходимости или отсутствии необходимости установления переходного периода;
- краткое изложение цели регулирования и общую характеристику соответствующих общественных отношений;
- срок, в течение которого разработчиком принимаются предложения в связи с размещением уведомления, который не может составлять менее 10 рабочих дней со дня размещения уведомления на официальном сайте, и наиболее удобный способ их представления;
- иную информацию, относящуюся, по мнению разработчика, к сведениям о подготовке проекта акта.

Разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в связи с размещением уведомления, составить сводку предложений с указанием сведений об их учете или о причинах отклонения и в определенный Правилами проведения ОРВ срок разместить ее на сайте <regulation.gov.ru>.

По результатам рассмотрения предложений, поступивших в связи с размещением уведомления, разработчик может принять мотивированное решение об отказе в подготовке проекта акта, разработка которого осуществлялась по инициативе федерального органа исполнительной власти. В таком случае разработчик размещает на сайте <regulation.gov.ru> соответствующую информацию и извещает о принятом решении органы и организации, которые ранее извещались о размещении уведомления.

Важным элементом ОРВ является проведение публичных обсуждений с заинтересованными сторонами (предпринимателями), которые позволяют выявить и по возможности учесть их позиции, сделать процесс подготовки проекта более прозрачным. Разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в связи с проведением публичного обсуждения проекта акта и сводного отчета, составить сводку предложений с указанием сведений об их учете или причинах отклонения и не позднее 20 рабочих дней со дня окончания срока проведения публичного обсуждения разместить ее на сайте <regulation.gov.ru>.

По результатам публичного обсуждения разработчик дорабатывает проект акта (при необходимости) и сводный отчет. Если в результате доработки разработчиком в проект акта будут внесены изменения, содержащие положения, имеющие высокую или среднюю степень регулирующего воздействия, проект акта подлежит повтор-



### § 3.3. Общественное обсуждение, оценка регулирующего воздействия

ному размещению на сайте <[regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)> с целью проведения публичного обсуждения.

Доработанные проект акта и сводный отчет размещаются разработчиком на сайте <[regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)> и одновременно (вместе со сводкой предложений) направляются в Министерство экономического развития РФ для подготовки заключения.

По результатам рассмотрения предложений, поступивших в связи с проведением публичного обсуждения, разработчик может принять мотивированное решение об отказе в подготовке проекта акта, разработка которого осуществлялась по инициативе федерального органа исполнительной власти.

Правильная организация проведения публичных консультаций позволяет получить максимальный объем информации относительно возможных последствий предлагаемого правового регулирования и сформировать объективную позицию общества в отношении разрабатываемого проекта.

7 июля 2015 г. был подписан приказ Минэкономразвития России № 454 «Об утверждении методики проведения публичных (общественных) консультаций (обсуждений)», закрепивший набор рекомендаций для всех участников проведения ОРВ по процедуре публичного обсуждения. Площадкой для публичных консультаций в рамках ОРВ является сайт <[regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)>, на котором размещаются тексты проектов, сводки отзывов и принятые тексты нормативных правовых актов. Методика рекомендована к применению всеми органами власти при проведении публичных консультаций в рамках ОРВ.

С 18 октября 2017 г. применяется особый порядок проведения ОРВ проектов федеральных конституционных и федеральных законов, принятых Государственной Думой во втором чтении, о необходимости которого высказывались многие исследователи (см. постановление Правительства РФ от 7 октября 2017 г. № 1229 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»).

«Достраивает» процедуру ОРВ оценка фактического воздействия, имеющая ретроспективный характер и предполагающая анализ результатов проведения ОРВ (см. постановление Правительства РФ от 30 января 2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»). Оценка фактического воздействия проводится в целях анализа достижения целей регулирования, заявленных в сводном отчете о результатах проведения ОРВ (при наличии), определения и

оценки фактических положительных и отрицательных последствий принятия нормативных правовых актов, а также выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и иной экономической деятельности или приводящих к возникновению необоснованных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

С 2013 г. проведение ОРВ обязательно в отношении проектов нормативных правовых актов субъектов РФ, а также проектов муниципальных нормативных правовых актов в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности (Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и статьи 7 и 46 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»). Разработана соответствующая методика (для регионов) (см. приказ Минэкономразвития России от 26 марта 2014 г. № 159 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»).

Значение института ОРВ на федеральном, региональном и местном уровнях правотворчества в Российской Федерации заключается:

- в обеспечении открытости всех этапов правотворческого процесса;
- предоставлении возможности всем заинтересованным лицам получать информацию, на основании которой осуществляется выработка государственной политики в области регулирования предпринимательской деятельности;
- повышении эффективности правотворчества;
- потенциальной экономии бюджетных средств в связи с принятием органами государственной власти и местного самоуправления наиболее экономически обоснованных решений;
- стимулировании органов государственной власти и местного самоуправления к принятию взвешенных правотворческих решений;
- снижении уровня коррупции;
- повышении уровня доверия населения и деловых кругов к принимаемым управленческим решениям в связи с участием в пуб-

личном обсуждении и совершенствовании проектов нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

Однако фактически на эффективность института ОРВ влияют некоторые факторы вне сферы его действия, в том числе большое число ежегодно принимаемых (и еще большее число разрабатываемых) нормативных правовых актов. В доктрине подчеркивается невозможность составления одинаково качественных заключений об ОРВ на все подлежащие такой оценке акты. В связи с этим констатируется, что «заключение в лучшем случае представляет собой структурированную пояснительную записку»<sup>2</sup>. Нарекания вызывают сводные отчеты разработчиков нормативных правовых актов, разделы которых заполняются в сжатой форме или вообще не заполняются, не проводится детальный анализ последствий правового регулирования, не рассматриваются его альтернативные варианты<sup>3</sup>.

Кроме того, отмечаются такие недостатки проведения процедуры ОРВ, как загрузка сводных отчетов в нечитаемом формате (или читаемом не на всех устройствах), нежелание органов власти проводить ОРВ<sup>4</sup>. «Децентрализованная модель проведения ОРВ во многих случаях работает как централизованная: Минэкономразвития России фактически выполняет за разработчиков соответствующего проекта их работу по выявлению ограничений для бизнеса»<sup>5</sup>.

Одновременно в юридической литературе отмечается потенциал ОРВ для целей обеспечения эффективности правового регулирования и качества принимаемых нормативных правовых актов, высказываются предположения, что в идеале ОРВ должны подлежать все законопроекты и общественно значимые проекты подзаконных нормативных правовых актов всех субъектов правотворческой инициативы. Имеется положительный зарубежный опыт обязательного систематического проведения ОРВ в отношении всех видов нормативных правовых актов с оценкой различного рода воздействия, общие критерии которого определены заранее (например, в Канаде)<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См. об этом: Юридическая техника: учебное пособие. С. 128, 129.

<sup>2</sup> Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. Вып. 49. С. 65.

<sup>3</sup> См.: Радченко Т., Паршина Е. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории // Экономическая политика. 2014. № 3.

<sup>4</sup> См.: Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 2. С. 3–5.

<sup>5</sup> Волошинская А.А. Указ. соч. С. 56.

<sup>6</sup> См.: Колегов В.В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дис. ... канд. экон. наук. М., 2015. С. 76, 77.

В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ОРВ направлена на выявление общественно значимых последствий принятия проекта акта, включая экономические, социальные, экологические<sup>1</sup>. Аналогичные цели преследует проведение ОРВ в Европейском союзе<sup>2</sup>.

В дальнейшем, по утверждению Ю.А. Тихомирова, целесообразно расширять сферы правового регулирования, подлежащие ОРВ, выделив акты, по которым требуется обязательное проведение ОРВ (социальная сфера, экология, миграционная политика, правовое регулирование статуса отдельных категорий граждан, в том числе социально незащищенных, граждан с ограниченными физическими возможностями). При этом расширение сферы применения ОРВ должно быть постепенным, растянутым на несколько лет, поскольку иначе значительно увеличится нагрузка на всех участников этого процесса, результатом чего может стать выхолащивание всего процесса, его формализация<sup>3</sup>. Предлагается также использование не только экономических, но и правовых, социологических, экологических критериев<sup>4</sup> при проведении ОРВ. Представляется, что это повлечет необходимость разработки различных методик проведения ОРВ по новым критериям.

Наряду с расширением сферы применения процедуры ОРВ в доктрине из предметной области ОРВ (на всех уровнях правотворчества) предлагается «исключить проекты: вносящие технико-юридические изменения в действующие акты; направленные на приведение нормативных правовых актов в соответствие с актами более высокой юридической силы; решений организационного характера и т.п.»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Regulatory Impact Analysis // OECD — Organization for Economic Co-operation and Development. Official website [Electronic resource]. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>.

<sup>2</sup> Impact assessments // European Commission. Official website [Electronic resource]. URL: [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en).

<sup>3</sup> См.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцеv. С. 75.

<sup>4</sup> См., например: Cashmore M. The role of science in environmental impact assessment: process and procedure versus purpose in the development of theory // Environmental Impact Assessment Review. 2004. № 24. P. 403—426 [Electronic resource]. URL: <https://faculty.mu.edu.sa/public/uploads/1338109315.1011EIA-8.pdf>; Vanclay F. International Principles For Social Impact Assessment // Impact Assessment and Project Appraisal. 2003. Vol. 21. № 1. Pp. 5—12 [Electronic resource]. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3152/147154603781766491>

<sup>5</sup> Голодникова А.Г., Шыганков Д.Б. «Таргетирование» оценки регулирующего воздействия: международные подходы и российская практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 32, 33.

Очевидна связь ОРВ с юридическим прогнозированием, которое должно иметь место в правотворческом процессе и предшествовать разработке проекта нормативного правового акта. Минэкономразвития России в 30—40% от общего количества рассмотренных проектов нормативных правовых актов готовит отрицательные заключения<sup>1</sup>, что свидетельствует о недостаточном учете и даже о неиспользовании методов прогнозирования при проектировании нормативных правовых актов.

Кроме того, обязательность проведения ОРВ следует закрепить в федеральном законе:

— о нормативных правовых актах, что уже предлагается ИЖиСП в законопроекте о нормативных правовых актах;

— об оценке регулирующего воздействия (в законе могли бы найти отражение основы ОРВ, тогда как методики ее проведения по различным критериям по-прежнему лучше разрабатывать на подзаконном уровне).

В юридической литературе говорится о необходимости закрепления права проведения ОРВ за независимыми экспертами «из числа авторитетных юристов, экономистов и отраслевых специалистов»<sup>2</sup>, т.е. о создании независимой ОРВ подобно независимой антикоррупционной экспертизе проектов нормативных правовых актов. Вместе с тем полагаем, что целесообразность создания независимой ОРВ отсутствует в связи с наличием такого этапа ОРВ, как публичные консультации, в рамках которых могут быть высказаны мнения любых субъектов, в том числе экспертные.

Нельзя отрицать того, что расширение сфер проведения ОРВ будет способствовать увеличению нагрузки на Минэкономразвития России. Вместе с тем с 1 июля 2013 г. федеральные органы исполнительной власти — разработчики соответствующего проекта нормативного правового акта перешли к самостоятельному проведению всего цикла процедур ОРВ. При этом за Минэкономразвития России сохранились полномочия по подготовке заключения об ОРВ, в котором содержится вывод о полноте и объективности проведенной разработчиком ОРВ, а также позиция министерства об обоснованности предлагаемых правотворческих решений.

Требует совершенствования процедура публичных консультаций на предмет контроля за учетом высказанных населением замечаний и предложений в окончательной редакции проектируемого нормативного правового акта.

<sup>1</sup> URL: <http://orv.gov.ru/Education?cat=67>.

<sup>2</sup> Вечернин Д.С. Эволюция института оценки регулирующего воздействия: проблемы и перспективы // Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция. 2014. № 4. С. 27.

### § 3.4. ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ И ПРАВОТВОРЧЕСТВО

Правовой мониторинг представляет собой методически обоснованную комплексную систематическую деятельность уполномоченных субъектов по наблюдению, анализу, оценке качества юридических норм и практики их применения на предмет достижения заложенных в них целей и планируемых результатов правового регулирования общественных отношений, а также по прогнозированию путей совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности<sup>1</sup>.

Данная деятельность направлена на создание эффективного механизма правового регулирования, обеспечения обратной связи правотворческих органов и общества.

В основе научной концепции правового мониторинга лежит понимание эффективности как результативности правового регулирования общественных отношений. При этом в целях достижения эффективности юридические нормы должны быть направлены на:

- реализацию целей, поставленных правотворческим органом при их принятии;
- достижение общественно полезных результатов;
- укрепление правопорядка;
- снижение уровня преступности и правонарушений в целом;
- создание благоприятных условий для реализации прав и законных интересов человека, гражданина, юридического лица, общественных объединений и проч.

Целью правового мониторинга является обеспечение эффективного действия цикла правового регулирования общественных отношений: от момента вступления юридической нормы в силу до выявления проблем ее реализации и разработки вариантов ее совершенствования.

С учетом указанной цели задачи правового мониторинга в российской правовой системе заключаются в следующем:

- выявление недостатков правового регулирования, оценка эффективности юридических норм в целях систематизации и совершенствования законодательства;
- создание условий для упорядочения и согласования федеральных и региональных нормативных правовых актов;
- выявление тенденций и потребностей в правовом регулировании различного рода общественных отношений;

---

<sup>1</sup> См.: Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010. С. 32.

### § 3.4. Правовой мониторинг и правотворчество

— определение возможности и необходимости учета зарубежного опыта правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Существует несколько классификаций правового мониторинга:

1) по субъекту правового мониторинга:

— государственный (осуществляемый органами государственной власти),

— общественный (осуществляемый общественными объединениями, организациями, институтами гражданского общества);

2) по пространственному критерию:

— федеральный (осуществляемый на уровне Российской Федерации),

— региональный (осуществляемый на уровне субъекта РФ),

— муниципальный (осуществляемый на уровне муниципального образования);

3) по срокам проведения:

— постоянный,

— временный,

— точечный;

4) по временным параметрам действия нормативных правовых актов, являющихся объектом мониторинга:

— ретроспективный (анализ и оценка утративших силу нормативных правовых актов с учетом положительного и отрицательного опыта их реализации),

— текущий (анализ и оценка действующих нормативных правовых актов),

— прогнозный (выявление социальных тенденций и необходимости принятия в будущем соответствующих нормативных правовых актов).

В формировании научных основ правового мониторинга большая заслуга принадлежит научной школе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, сотрудниками которого была разработана концепция правового мониторинга<sup>1</sup>, подготовлена методика его организации и проведения<sup>2</sup>, на которую ориентировались субъекты РФ, где изначально и оформилось правовое регулирование правового мониторинга. Во многих

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10. С. 11—15; Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 25—38.

<sup>2</sup> См.: Аналитический доклад «Правовой мониторинг: концепция и механизм проведения» (подготовлен сотрудниками Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации). М., 2006.

субъектах РФ были приняты законы о мониторинге нормативных правовых актов.

В основу упомянутой концепции положено понимание правового мониторинга как функции органов государственной власти. Ее авторы определяют правовой мониторинг как систему информационных наблюдений, позволяющую анализировать и оценивать:

- 1) результаты правотворческой деятельности, прежде всего законодательской;
- 2) качество нормативных правовых актов;
- 3) эффективность практической реализации нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

Такое понимание правового мониторинга позволило авторам концепции относить к числу его объектов не только действующие законодательные акты и практику их применения, но и законодательскую, а также иную правотворческую деятельность.

На уровне Российской Федерации правила проведения мониторинга закрепились в подзаконных нормативных правовых актах. Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ в пределах установленных полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены):

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

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

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

— нормативных правовых актов Российской Федерации — в случаях, предусмотренных ежегодными посланиями Президента РФ

---

<sup>1</sup> См.: Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Указ. соч. С. 30.



Федеральному Собранию РФ, иными программными документами, поручениями Президента РФ и Правительства РФ, основными направлениями деятельности Правительства РФ 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.

Постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. № 694 утверждена Методика осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Согласно названной методике проводятся текущий и оперативный мониторинг правоприменения. 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 РФ и постановлений Европейского Суда по правам человека.

В то же время мониторинг законотворчества (правотворчества) пока нормативно не урегулирован. Может быть предложена следующая схема мониторинга законотворчества (правотворчества).

1. Мониторинг законотворчества (правотворчества) является одним из механизмов исследования норм права, отдельных правовых институтов, нормативного правового акта, нормативного правового массива или отрасли законодательства на предмет их фактического состояния и качества на основе сопоставимой и всесторонней информации об объекте мониторинга, взглядах разных представителей власти и общества.

1.1. Объектом мониторинга законотворчества (правотворчества) также могут выступать позитивные и негативные результаты законодательной деятельности органов государственной власти разного уровня (например, проекты нормативных правовых актов).

1.2. В круг объектов мониторинга законотворчества (правотворчества) должны попадать и юридические коллизии, выявляемые при проведении экспертизы нормативных правовых актов, прохождении согласований нормативных правовых актов. В ходе мониторинговых мероприятий можно выявить не только иерархические (субординационные), временные (темпоральные), но и смешанные (пространственные) коллизии.

1.3. Появление и внедрение новых правовых институтов, обновление отрасли законодательства также может выступать в качестве особого объекта мониторинговых мероприятий.

1.4. Специфическим объектом мониторинга выступает нормотворческая деятельность судов по выработке положений общего (абстрактного) характера (правоположений).

2. Мониторинг законотворчества (правотворчества) обязательно должен включать:

- сбор информации об объекте,
- наблюдение за объектом в динамике,
- анализ и оценку информации и наблюдений.

3. В ходе мониторинга законотворчества (правотворчества) возможно изучение объекта как по отдельно взятому показателю, так и по их совокупности.

Например, в качестве отдельно взятого показателя может быть срок рассмотрения законопроекта (законопроектов) законодательным органом до момента его принятия, либо классификация некоторого законопроектного массива по их тематике (тематическая классификация), либо активность субъекта права законодательной инициативы.

Примером сбора информации на основе информации по нескольким показателям может быть одновременный учет активности одного или нескольких субъектов права законодательной инициативы, тематики внесенных им или ими законопроектов (тематическая классификация), сроков рассмотрения внесенных им или ими законопроекта (законопроектов) законодательным органом власти до момента принятия.

По нескольким показателям может осуществляться сбор информации о тексте нормативного правового акта, анализируемый одновременно на предмет простоты изложения идеи и нормативных предписаний, краткости при их формулировании, категоричности при построении фраз, ясности устанавливаемого правила поведения, системности при установлении отдельных норм, последовательности изложения общего текста и др.

4. По результатам мониторинга законотворчества (правотворчества) могут быть разработаны предложения по совершенствованию законодательства, законодательной деятельности и законодательного процесса, выработаны прогнозы о направлениях развития правового регулирования (в том числе на основе анализа исторического, зарубежного, международного опыта), даны экспертные оценки, выработаны методические рекомендации, подготовлены аналитические и информационные справки.

### **§ 3.5. НОВЫЕ ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ И ПРАВОТВОРЧЕСКИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЙ. ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

Стремительный рост объемов информации, формирование колоссальных информационных массивов и баз данных, интенсивное развитие цифровых технологий, их широкое внедрение в различные сферы общественной жизни, опосредование ими все большего количества областей и видов социального взаимодействия, деятельности государственных и общественных институтов являются значимым фактором развития современного общества, формирующим новую, «цифровую» реальность. В условиях новой реальности право становится не только средством, инструментом, обеспечивающим цифровизацию экономики, управления и других сегментов социального бытия, но и объектом воздействия «цифровизации», в результате которого оно претерпевает изменения своей формы, содержания, системы, структуры, механизма действия и демонстрирует тенденцию к усилению наметившихся трансформаций<sup>1</sup>.

В литературе подчеркивается, что начиная с середины 60-х гг. XX в. развивается следующая тенденция: юридическая деятельность стала под свои специфические нужды приспосабливать информационно-компьютерные и иные технические средства. Однако эта тенденция в XXI в. изменилась зеркальным образом, когда информационные технологии начинают воздействовать на юридическую информацию, качественно меняя ее<sup>2</sup>.

Высокая скорость разворачивания новых технологий требует быстрой адаптации законодательной базы, разработки и принятия новых правовых норм для высокотехнологичных продуктов и услуг, которых раньше не было на рынке. При отсутствии регуляторной среды, обеспечивающей благоприятный правовой режим для возникновения и развития современных технологий и цифровой экономики, наша страна рискует столкнуться с необходимостью в ускоренном режиме импортировать подходы, разработанные и применяемые в других государствах. Кроме того, следует понимать, что и сам правотворческий процесс технологически и процедурно находится под давлением процессов цифровизации и требует существен-

<sup>1</sup> См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1.

<sup>2</sup> См.: Драпезо Р.Г., Сергеев О.Д., Жариков Е.В. и др. Краткий обзор ИТ-технологий, используемых в юридической деятельности // Вестник КемГУ. 2013. № 1. С. 307.

ного изменения подходов. Это связано с развитием технологий больших данных (bigdata), искусственного интеллекта, разворачиванием частного и публичного права в сети, а также со становлением так называемого легалтеха (legaltech)<sup>1</sup>.

Современные юридические технологии, основанные на использовании информационных технологий, также являются востребованными в правотворчестве. В качестве примеров можно привести следующие:

1) на официальном интернет-сайте Государственной Думы функционирует Система обеспечения законодательной деятельности: <<http://sozd.parlament.gov.ru>>;

2) действует Официальный интернет-портал правовой информации <<http://pravo.gov.ru>>, на котором осуществляется официальное опубликование нормативных правовых актов. Возможность официального опубликования на этом портале была введена в 2011 г. с принятием Федерального закона от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»»;

3) создан официальный Интернет-сайт «Российская общественная инициатива», по итогам размещения на котором гражданином той или иной правотворческой идеи при соблюдении определенных условий уполномоченным органом государственной власти или органом местного самоуправления может быть инициирована разработка соответствующего нормативного правового акта. В частности, согласно п. 24 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (утверждены Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183), «по результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде»;

4) функционирует Федеральный портал проектов нормативных правовых актов <<http://regulation.gov.ru>> — официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами

<sup>1</sup> См.: Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России. Экспертно-аналитический доклад. М., 2017. С. 72, 73.

исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

Перспективными направлениями повышения эффективности правотворческой деятельности являются, по мнению ученых, «информатизация, широкое использование информационно-коммуникационных технологий в процессе подготовки и принятия правотворческих решений, автоматизация законопроектной работы. Благодаря активизации общественного диалога правотворческих органов и населения с использованием ресурсов сети Интернет (в частности, посредством общественных обсуждений, правотворческих инициатив населения), социальных сетей и т.п. возможно дальнейшее активное развитие, совершенствование и модернизация правотворческой деятельности. Создание новой информационной основы правотворческой политики позволит снизить «барьеры» между властью и обществом, личностью и государством. Благодаря подобной «электронной демократии» население получит более широкий доступ к юридически значимой информации, возможность личного участия в подготовке правотворческих решений<sup>1</sup>.

Вместе с тем использование современных технологий в сфере правотворчества еще сохраняет значительный потенциал для расширения. В конце 2017 г. появлялись новости о планах Правительства РФ по цифровизации правотворчества, в частности по электронной систематизации и созданию государственных электронных справочно-правовых систем. Кроме того, предлагаются нововведения и для процесса правоприменения: создание автоматизированной системы контроля судебной практики, а также генерация типовых судебных решений при помощи искусственного интеллекта<sup>2</sup>.

Одним из важных двигателей инфраструктурных преобразований является Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р, направленная на создание в стране условий, необходимых для развития цифровой экономики, в которой данные в цифровом виде являются ключевым фактором производства во всех сферах социально-экономической деятельности.

<sup>1</sup> См.: Мазуренко А.П. Правотворческая политика как фактор модернизации правотворчества в России: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 14.

<sup>2</sup> См.: Судебный процессор. Правительство обсуждает использование искусственного интеллекта в правовой сфере // Коммерсантъ. 2017. 13 нояб. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3466185>; Никифорова Т.С., Смирнова К.М. Оставят ли роботы юристов без работы? // Закон. 2017. № 11. С. 117; Legaltech и юристы будущего // Закон. 2017. № 11. С. 20.

Планом мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации, утвержденным Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18 декабря 2017 г. № 2), предусмотрено создание машиночитаемого языка для правотворчества и применение искусственного интеллекта для обобщения и конкретизации норм права, анализа содержания нормативных правовых актов, осуществления поиска по ним, проверки на избыточность и непротиворечивость. Предусматривается определение границ применимости машиночитаемого и алгоритмического языка в автоматизированных нормах права в целях сокращения временных издержек на поиск и анализ нормативных правовых актов, повышения точности выборки, в том числе при определении взаимосвязанных нормативных актов для внесения полных изменений при разработке новых проектов, создания инструментария эффективного межведомственного согласования и общественного обсуждения проектов актов, реализации возможности автоматической проверки корректности и непротиворечивости данных между документами.

Предполагается совершенствование подхода к управлению изменениями, вносимыми в законодательные акты: в цифровом формате будет доступна информация о первоначальной, измененных и текущей версиях актов и об авторах изменений. «Подготовка законопроекта будет схожей с написанием кода программ». Ожидается также, что «некоторые законы сами превратятся в программный код. С внедрением технологий автоматизации на блокчейн-платформах можно будет разрабатывать смарт-законы, или самоисполняемые законы (по аналогии со смарт-контрактами). Особенно это вероятно там, где можно прописать условия регистрации правонарушения и юридическую ответственность. Применение технологий искусственного интеллекта поможет найти коллизии в законах. Этот огромный пласт выявленных проблем, которые из-за ограниченности человеческих возможностей пока можно идентифицировать только на практике, потребует больших ресурсов для анализа противоречий и совершенствования законодательной базы»<sup>1</sup>.

Существенная часть норма права, по мнению экспертов, может быть алгоритмизирована. «Когда регулирование станет машиночитаемым, необходимость толкования норм права существенно снизится, поскольку нормы будут автоматически отслеживать их ис-

<sup>1</sup> Из комментария Антона Пронина — директора центра юридических технологий Фонда «Сколково» журналу «Закон» // Legaltech и юристы будущего. С. 24, 25.

полнение либо самоисполняться. Запрограммированные нормы права можно будет прочесть на естественном языке с помощью браузеров. Там часть законодательства, которая не может быть автоматизирована с приемлемым уровнем эффективности, получит метазаметку — специальный метакод, который прописывается дополнительно к тексту на естественном языке. Разметка не сделает нормы автоматическими, но упростит поиск по ним и другую работу человека. Таким образом, автоматизация права уложится в формулу «нормы в коде + контекст с помощью искусственного интеллекта + контроль человека»<sup>1</sup>.

Ученые говорят о необходимости «оцифровки» правотворческих юридических технологий (мониторинга, юридического прогнозирования и правового эксперимента, правового моделирования, экспертизы проектов нормативных правовых актов, общественного обсуждения, оценки регулирующего воздействия и др.), что обеспечит переход правотворческой деятельности на качественно новый уровень, а также существенно снизит нагрузку на правотворческие органы всех уровней<sup>2</sup>.

## **ЛИТЕРАТУРА ПО ТЕМЕ**

1. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. 1987. № 6.
2. Алексеев С.С. Юридические конструкции — ключевое звено права (в порядке постановки проблемы) // Цивилистические записки: межвузовский сборник научных трудов. М., 2001.
3. Бабаев В.К. Презумпции в советском праве: учебное пособие. Горький, 1974.
4. Баранов В.М. Основные направления модернизации техники современного правотворчества в России // Юридическая техника. 2012. № 6.
5. Баранов В.М. Техника правотворчества. Природа, основные приемы, значение: ретроспективный библиографический указатель. М., 2010.
6. Баранов В.М., Рахманина Т.Н., Сырых В.М. Систематизация нормативно-правовых актов. Н. Новгород, 1993.

<sup>1</sup> Из комментария Антона Вашкевича — управляющего партнера юридической технологической компании «Симплоер» журналу «Закон» // Legaltech и юристы будущего. С. 28.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Указ. соч.

7. Бахвалов С.В. Законодательная технология (некоторые проблемы теории и методологии): дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006.
8. Бачило И.Л. О методологии и юридической технике законодательства // Государство и право. 2006. № 6.
9. Боголюбов С.А. Культура законодательной техники // Журнал российского права. 2006. № 10.
10. Бойко Л.М. Теоретические проблемы законодательной техники. Проблемы совершенствования современного законодательства. М., 1997.
11. Брауде И.Л. Избранное. Очерки законодательной техники. Некоторые вопросы системы советского права. М., 2010.
12. Власенко Н.А. Законодательная технология: Теория. Опыт. Правила. Иркутск, 2001.
13. Булаков О.Н. Законодательная техника и законодательный процесс в Российской Федерации (правила конструирования закона). М., 2002.
14. Вайпан В.А. Основы правового регулирования цифровой экономики // Право и экономика. 2017. № 11.
15. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки категорий теории права. М., 1976.
16. Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления: теоретические вопросы. М., 1978.
17. Власенко Н.А. Законодательная технология. Теория. Опыт. Правила: учебное пособие. Иркутск, 2001.
18. Власенко Н.А. Основы законодательной техники. Иркутск, 1995.
19. Власенко Н.А. Проблемы правовой неопределенности: курс лекций. М., 2015.
20. Власенко Н.А. Язык права. Иркутск, 1997.
21. Власенко Н.А., Абрамова А.И., Чернобель Г.Т. и др. Юридическая техника: учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016.
22. Гаврилов О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование. М., 1993.
23. Глазырин В.В. Прогнозирование эффективности правовых норм: возможный подход // Труды ВНИИСЗ. Вып. 41. М., 1988.
24. Глазырин В.В., Лапаева В.В., Морщакова Т.Г. и др. Методология и методика прогнозирования эффективности действия правовых норм. М., 1986.
25. Горохов Д.Б. Современное нормативное обеспечение мониторинга в сфере права и статус его результатов // Журнал российского права. 2012. № 9.



26. Горохов Д.Б., Глазкова М.Е. Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2008. № 4.
27. Горохов Д.Б., Спектор Е.И., Глазкова М.Е. Правовой мониторинг: концепция и организация // Журнал российского права. 2007. № 5.
28. Груздев В.В. Оценка регулирующего воздействия и демократизация правотворчества в субъектах Российской Федерации // Юридическая техника. 2014. № 8.
29. Давыдова М.Л. Теоретические и методологические проблемы понятия и состава юридической техники: дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2010.
30. Доктринальные основы юридической техники / отв. ред. Н.А. Власенко. М., 2010.
31. Дюков А.В. Автоматизированная информационная система «Мониторинг» как средство повышения эффективности правотворчества // Юридическая техника. 2012. № 6.
32. Ельцов В.Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности: дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009.
33. Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998.
34. Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование: сборник статей: в 2 т. / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2001.
35. Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1906.
36. Исаков В.Б. Приемы юридической техники на начальных стадиях законодательного процесса // Юридическая техника. 2007. № 1.
37. Кашанина Т.В. Юридическая техника. М., 2007.
38. Кашанина Т.В. Юридическая техника в сфере частного права. М., 2009.
39. Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1965.
40. Керимов Д.А. Культура и техника законодательства. М., 1991.
41. Ковачев Д.А. О понятии законодательной техники // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 18. М., 1969.
42. Кожевников В.В., Сенин И.Н., Красман А.И. Технологии создания правовых документов в процессе осуществления юридической деятельности. Омск, 2016.
43. Костенко М.А. Юридическая технология: подходы к содержанию понятия // Юридические технологии в правовой политике. 2013. № 1.

44. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М., 2014.
45. Кудрявцев В.Н., Казимирчук В.П. Современная социология права. М., 1995.
46. Лазарев В.В. К вопросу о понятии и пределах эксперимента в области государства и права // Избранные труды. Т. 2. М., 2010.
47. Липень С.В. Теоретические проблемы правового регулирования правотворческой техники // Юридическая техника. 2012. № 6.
48. Малько А.В., Костенко М.А. Место и роль юридических технологий в правотворческой политике современной России // Журнал российского права. 2017. № 4.
49. Механизм правового мониторинга: научно-практическое пособие / отв. ред. А.В. Павлушкин. М., 2012.
50. Миронов А.Н. Юридическая технология подготовки нормативных правовых актов. М., 2010.
51. Муромцев Г.И. Юридическая техника (некоторые теоретические аспекты) // Правоведение 2000. № 1.
52. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974.
53. Никитинский В.И., Самощенко И.С. Экономическая обоснованность (целесообразность) правовых решений и экономичность их действий // Советское государство и право. 1976. № 5.
54. Никифорова Т.С., Смирнова К.М. Оставят ли роботы юристов без работы? // Закон. 2017. № 11.
55. Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М., 2017.
56. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н.А. Влащенко. М., 2011.
57. Осипов М.Ю. Правовые процессы и правовые технологии // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2.
58. Павлодский Е.А. Опыт прогнозирования эффективности правового акта с помощью экспертных оценок // Труды ВНИИСЗ. Вып. 41. М., 1988.
59. Перетерский И.С. Техника оформления кодексов // Проблемы социалистического права. 1930. № 1.
60. Пиголкин А.С. Основные особенности языка законодательства как особого стиля литературной речи // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 26. М., 1972.
61. Пиголкин А.С. Совершенствование законодательной техники // Советское государство и право. 1968. № 1.
62. Пиголкин А.С. Юридическая терминология и пути ее совершенствования // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 24. М., 1971.

63. Пиголкин А.С. Язык советского закона и юридическая терминология // Правоведение. 1968. № 5.
64. Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Вопросы методики подготовки законопроектов // Проблемы законотворчества Российской Федерации. Труды. 1993. № 53.
65. Пиголкин А.С., Рахманина Т.Н. Как подготовить закон // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. Сборник аналитических обзоров и рекомендаций. М., 1995.
66. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н.Н. Черногора. М., 2010.
67. Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова, Д.Б. Горохова. М., 2009.
68. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В.И. Никитинского, И.С. Самощенко. М., 1988.
69. Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014.
70. Проблемы юридической техники: сборник статей / под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2000.
71. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М., 2013.
72. Свод законов Советского государства. Теоретические проблемы / отв. ред. И.С. Самощенко. М., 1981.
73. Сивицкий В.А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм // Юридическая техника. 2014. № 8.
74. Система советского законодательства / отв. ред. И.С. Самощенко. М., 1980.
75. Систематизация законодательства в России (историко-правовые, теоретико-методологические и технико-юридические проблемы). К 175-летию Свода законов Российской империи: Материалы Международного круглого стола. Институт государства и права РАН (Москва, 18—19 января 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, В.Г. Графского, С.В. Кодана. Н. Новгород, 2008.
76. Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003.
77. Систематизация законодательства как способ его развития / отв. ред. В.А. Сивицкий. М., 2010.
78. Скурко Е.В. К проблеме становления институтов общественной экспертизы в законотворчестве в Российской Федерации // Российская юстиция. 2010. № 2.

79. Социология права: учебник / под ред. В.М. Сырых. М., 2004.
80. Сырых В.М. Прогнозирование эффективности норм права на стадии их разработки // Труды ВНИИСЗ. Вып. 36. М., 1987.
81. Талапина Э.В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2.
82. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / отв. ред. С.Н. Братусь, И.С. Самощенко. М., 1962.
83. Тихомиров Ю.А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9.
84. Тихомиров Ю.А. Новые векторы регулирования — «другое» право? // Журнал российского права. 2016. № 4.
85. Тихомиров Ю.А. О правилах законодательной техники // Журнал российского права. 1999. № 11.
86. Тихомиров Ю.А. Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1.
87. Тихомиров Ю.А. Организация и проведение правового мониторинга // Право и экономика. 2006. № 10.
88. Тихомиров Ю.А. Последствия правовых актов: оценка и коррекция // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3.
89. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография. М., 2015.
90. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008.
91. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой сфере // Журнал российского права. 2014. № 3.
92. Тихомиров Ю.А. Социально-правовые исследования в регионах. М., 2011.
93. Тихомиров Ю.А. Юридическая техника — инструмент правотворчества и правоприменения // Юридическая техника. 2007. № 1.
94. Тихомиров Ю.А., Павлушкин А.В., Горохов Д.Б. и др. Об организации и проведении правового мониторинга // Журнал российского права. 2010. № 6.
95. Туранин В.Ю. Юридическая терминология в современном российском законодательстве: теоретические и практические проблемы использования. М., 2010.
96. Уманская В.П. Технология оценки регулирующего воздействия правовых актов // Административное право и процесс. 2013. № 4.

97. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1.
98. Хижняк С.П. Основы юридической лингвистики: учебное пособие. Саратов, 2011.
99. Хлебников П. Цифровизация права как следствие цифровизации жизни // Жилищное право. 2017. № 9.
100. Червонюк В.И. Правовые технологии («правовая инженерия»), или прикладная юриспруденция: методологические и дидактико-методические проблемы внедрения в систему вузовской подготовки правоведов // Юридическая техника. 2009. № 3.
101. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012.
102. Черепанова Е.В. Осуществление правового мониторинга в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2012. № 2.
103. Чернобель Г.Т. Конституция и ее конкретизация // Журнал российского права. 2013. № 3.
104. Шаргородский М.Д. Прогноз и правовая наука // Правоведение. 1971. № 1.
105. Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде. СПб., 2011.
106. Эффективность законодательства в экономической сфере / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2010.
107. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М., 2015.
108. Эффективность законодательства и современные юридические технологии: материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009.
109. Юридическая техника: учебник для вузов: в 2 т. / под ред. В.М. Баранова. М., 2016.
110. Юридическая техника: вопросы теории и истории. СПб., 2005.
111. Юридическая техника: курс лекций / под ред. В.М. Баранова, В.А. Толстика. М., 2012.
112. Юридическая техника: учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2009.
113. Язык закона / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1990.
114. Legaltech и юристы будущего // Закон. 2017. № 11.

## **ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ**

1. Раскройте понятие юридической техники.
2. Раскройте понятие юридической технологии.
3. Каково соотношение юридической техники и юридической технологии?
4. Какие правила, приемы и средства юридической техники применяются в правотворчестве?
5. Расскажите о проблемах правового регулирования требований юридической техники и предложите свои варианты их решения.
6. В чем заключаются особенности планирования в правотворчестве? Каково значение текущего и перспективного планирования?
7. Каково значение юридического прогнозирования для правотворчества? Каковы перспективы его применения?
8. В чем заключается правовой эксперимент? Каким образом он влияет на эффективность правотворчества и качество принимаемых правовых решений? Каковы перспективы его применения в современном правотворческом процессе?
9. Каковы основные исторические этапы развития института общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов в России?
10. Охарактеризуйте источники правового регулирования общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов в Российской Федерации. В чем заключаются их основные недостатки? Как их можно преодолеть?
11. Что представляет собой оценка регулирующего воздействия? Расскажите об истории ее становления и развития в России.
12. Порассуждайте о возможностях расширения сферы применения оценки регулирующего воздействия в российском правотворчестве.
13. В чем заключается мониторинг правотворчества? Каковы пути его совершенствования?
14. Назовите новые векторы развития нормотворческой юридической техники и правотворческих юридических технологий.
15. Каковы особенности и направления цифровизации правотворчества?

*Научное издание*

Черногор Николай Николаевич  
Залоило Максим Викторович

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

Учебное пособие

Подписано в печать 22.05.2018  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 9,0. Уч.-изд. л. 8,5  
Тираж 500 экз. Заказ № .

