



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

ВВЕДЕНИЕ	12
-----------------------	----

Глава 1.

ПРАВOTORЧЕСТВО: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ

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.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВOTORЧЕСТВА

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
---	----

Глава 3.	
ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ	
И ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ	
ТЕХНОЛОГИЙ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ	84
§ 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.

LAW-MAKING: THEORETICAL PROBLEMS

OF UNDERSTANDING	15
------------------------	----

§ 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.

PROBLEMS OF THE EFFECTIVENESS

OF LAW-MAKING	34
---------------------	----

§ 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
<i>Bibliography</i>	<i>135</i>
<i>Questions for self-control</i>	<i>142</i>

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 признание¹.

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.²

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

² 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 деятельности¹.

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.

¹ 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)¹, юридическая конфликтоло-

¹ 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.,

Научное издание

Черногор Николай Николаевич
Залоило Максим Викторович

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОРЧЕСТВА**

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 № .