



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

РОЛЬ ЛЕГИСТИКИ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ РАБОТЕ ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
А.Н. Пилипенко

znanium.com
электронно-библиотечная система

Москва
ИНФРА-М
2024

УДК 340
ББК 67.0
Р68

*Издание одобрено на заседании секции публичного права Ученого совета
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

О.Ю. Рыбаков — доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии и социологии Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА);

С.В. Шульга — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Р68 **Роль логистики в нормотворческой работе (зарубежный опыт) :** научно-практическое пособие / отв. ред. А.Н. Пилипенко. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2024. — 200 с. — DOI 10.12737/2134597.

ISBN 978-5-16-019735-7 (print)
ISBN 978-5-16-112275-4 (online)

Состояние современного права зависит от его системообразующего элемента — закона, роль и качество которого в определенной мере могут быть повышены с помощью логистики — нового научного направления и практической деятельности по подготовке текстов нормативных актов, в первую очередь законопроектов.

Именно этот этап нормотворческой работы во многом обуславливает будущее закона, его действительность и эффективность. Придание этой работе четкой и последовательной методологической основы — основная задача логистики. Цель настоящего научно-практического пособия — осветить ее основные параметры и выявить позитивный опыт, который может быть использован в отечественном законодательстве.

Для представителей органов законодательной и исполнительной власти, специалистов в области законопроектной работы, преподавателей и научных сотрудников, а также для студентов и аспирантов юридических вузов и факультетов.

УДК 340
ББК 67.0

ISBN 978-5-16-019735-7 (print)
ISBN 978-5-16-112275-4 (online)

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2023

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

THE ROLE OF LEGISTICS IN LAWMAKING ACTIVITIES FOREIGN EXPERIENCE

Scientific practical manual

Chief editor
A.N. Pilipenko

znanium.com
электронно-библиотечная система

Moscow
INFRA-M

*Approved by the “Public Law” Section of the Academic Council
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

O. Y. Rybakov — Doctor of Law, Professor, head of the department of philosophy and sociology of the Moscow State Legal University named after O.E. Kutafin;

S. V. Shulga — Candidate of Law, leading researcher at the department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

The Role of Legistics in Lawmaking Activities (Foreign Experience) : scientific practical manual / ed. by A.N. Pilipenko. — Moscow : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 200 p. — DOI 10.12737/2134597.

ISBN 978-5-16-019735-7 (print)

ISBN 978-5-16-112275-4 (online)

The state of modern law in foreign countries depends directly on its basic system element — the law, while its downfall in sense of role and quality could be overcome by legistics — a new academic vector and practical activity aimed at preparation of legal acts, especially — draft laws.

Indeed, this exact stage of lawmaking activities greatly determines the quality of legislative products or future laws — i.e. their relevance and efficiency. It is by organizing these activities in a methodological and consequent manner legistics generally works. The goal of current scientific practical manual is to reveal its basic parameters and positive foreign experience that might come in handy for Russian lawmakers.

The manual is addressed to the representatives of legislative and executive authorities. specialists in the field of lawmaking activities, lecturers and researchers, scholars and all the ones interested in the problematics.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

Д.А. Пашенцев — главный научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор

А.Н. Пилипенко — ведущий научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидат юридических наук, доцент

М.В. Залоило — ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, кандидат юридических наук

Н.Ю. Трещетенкова — старший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

Ф.А. Лещенков — научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

AUTHORS

D.A. Pashentsev — chief researcher at the department of theory of law and interdisciplinary legal research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

A.N. Pilipenko — leading researcher at the department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law, Associate Professor

M.V. Zaloilo — leading researcher at the department of theory of law and interdisciplinary legal research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Law

N.Y. Treshchetenkova — senior researcher at the department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

F.A. Leshchenkov — researcher at the department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	13
<i>(А.Н. Пилипенко)</i>	
Глава I	
ЛЕГИСТИКА: СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ	16
§ 1. Легистика: понятие, становление	16
<i>(А.Н. Пилипенко)</i>	
§ 2. Формальная и материальная легистика	21
<i>(А.Н. Пилипенко)</i>	
§ 3. Доктринально-правовые основы нормотворческой работы	23
<i>(А.Н. Пилипенко, Н.Ю. Трещенкова)</i>	
Глава II	
ЛЕГИСТИКА КАК АЛГОРИТМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	49
§ 1. Организация законопроектной работы	49
<i>(А.Н. Пилипенко, Н.Ю. Трещенкова)</i>	
§ 2. Роль разработчиков закона (легисты, юрислингвисты, эксперты)	64
<i>(А.Н. Пилипенко, Н.Ю. Трещенкова)</i>	
§ 3. Участие граждан в легистической работе	81
<i>(А.Н. Пилипенко)</i>	
§ 4. Требования, предъявляемые к тексту законопроекта	90
<i>(А.Н. Пилипенко, Н.Ю. Трещенкова, Ф.А. Лещенков)</i>	
Глава III	
ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИИ ЛЕГИСТИКИ	121
§ 1. Систематизация законодательства как предмет легистики	121
<i>(А.Н. Пилипенко)</i>	
§ 2. Легистика и цифровизация	139
<i>(Ф.А. Лещенков)</i>	
§ 3. Легистика в преломлении законотворческой работы в России	151
<i>(М.В. Залоило, Д.А. Пащенко)</i>	

Оглавление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	173
<i>(А.Н. Пилипенко)</i>	
Приложение № 1	174
Приложение № 2	178
Приложение № 3	182
Приложение № 4	193

CONTENT

INTRODUCTION	13
<i>(A.N. Pilipenko)</i>	
Chapter I	
LEGISTICS: ESSENTIAL	
CHARACTERISTICS	16
§ 1. Legistics: concept and genesis	16
<i>(A.N. Pilipenko)</i>	
§ 2. Formal and material legistics.....	21
<i>(A.N. Pilipenko)</i>	
§ 3. Doctrinal legal grounds for lawmaking activities.....	23
<i>(A.N. Pilipenko, N.Y. Treshchetenkova)</i>	
Chapter II	
LEGISTICS AS AN ALGORITHM FOR LAWMAKING ACTIVITIES	49
§ 1. The layout of lawmaking activities.....	49
<i>(A.N. Pilipenko, N.Y. Treshchetenkova)</i>	
§ 2. The role of legal drafters (legists, legal linguists, experts)	64
<i>(A.N. Pilipenko, N.Y. Treshchetenkova)</i>	
§ 3. Civil participation in logistic activities	81
<i>(A.N. Pilipenko)</i>	
§ 4. Requirements for draft laws.....	90
<i>(A.N. Pilipenko, N.Y. Treshchetenkova, F.A. Leshchenkov)</i>	
Chapter III	
TENDENCIES IN THE DEVELOPMENT OF LEGISTICS	121
§ 1. Legal systematization as the subject of linguistics.....	121
<i>(A.N. Pilipenko)</i>	
§ 2. Legistics and digitalization.....	139
<i>(F.A. Leshchenkov)</i>	
§ 3. Legistics through the scope of lawmaking activities in Russia.....	151
<i>(M.V. Zaloilo, D.A. Pashentsev)</i>	

Content

CONCLUSION	173
<i>(A.N. Pilipenko)</i>	
Appendix № 1	174
Appendix № 2	178
Appendix № 3	182
Appendix № 4	193

ВВЕДЕНИЕ

Состояние современного национального законодательства в зарубежных странах не вызывает удовлетворения ни у специалистов, для которых право является предметом их профессиональной деятельности, ни у граждан, к которым оно обращено. В реальности право, в основе которого лежит упорядочение человеческих отношений, само по себе испытывает кризис, отражая глубинные процессы, происходящие внутри общества, его коренную ценностную и идеологическую ломку. Действительно, право все больше и больше вторгается в сферы жизни общества и человека, ранее им не затронутые, и его «победоносное» шествие объективно «сжимает» поле свободы и морали. Правовое государство, правовое общество — концепты западной философской и политической мысли, в основе которой — культ рационализма и алгоритмов, что в своей сокрушительной логике прогресса мало оставляет места человеку. Современное западное право — это торжество атеизма, т.е. отрицание совести, веры. Наш соотечественник К.С. Аксаков в свое время задавался вопросом: если у человека есть совесть, то зачем вообще нужно право? «В абсолютно правовом обществе не нужно многое: мораль, этика и почти все человеческое. Такое общество требует заполнения его социальными алгоритмами»¹, — утверждает наш современник, профессор философии МГУ им. М.В. Ломоносова А.Ф. Гиренок. Значит ли это, что потенциал права как регулятора общественных отношений исчерпан или близок к исчерпанию? Любой ответ на этот вопрос не снимает ответственности государства за принимаемые решения, облачаемые в доступную для восприятия гражданами правовую форму.

В числе юридических актов публичной власти приоритет, безусловно, принадлежит закону как основному источнику и системообразующему элементу права. У закона — стержня любой системы права — исторически нет недостатка в критиках как со стороны исполнительной и судебной власти, так и со стороны тех, кому он обязан своим существованием — законодателей, которые по роду деятельности должны быть знакомы с аксиомами своей профессии. Афористичные мысли в знаменитом трактате «О духе законов» Ш. Монтескье вполне могли бы стать девизом законодателя в наши

¹ Гиренок Ф. И. Философские рассуждение об интеллекте: искусственном, организационном и человеческом // Филфак МГУ им. М.В. Ломоносова. 2022. С. 8.

дни: «Не должно делаться по законам то, что можно сделать по морали; бесполезные законы ослабляют необходимые», утешить или огорчить тех, кому они обращены: «Иногда хорошо, что законы, кажется, не так прямо идут к цели, которую они предлагают». К этим словам можно добавить афоризмы Жан-Этьена-Мари Порталиса соавтора Гражданского кодекса французов 1804 г., прозвучавшие в его вступительной речи по проекту Кодекса, где он описал проблемы, характерные для любого законодательства: «Законы созданы для людей, а не люди для законов»; «когда закон ясен, ему нужно следовать, когда он не ясен, необходимо углубиться в его положения, при отсутствии закона нужно обратиться к обычаям или справедливости». И помнить, что «все упростить — это операция, о которой необходимо договориться. Предусмотреть все — недостижимая цель».

Помимо факторов субъективного характера у кризисного состояния права есть и объективные причины. Основные их них: лавинообразный рост количества нормативных актов, достигшего критической массы, и, что не менее важно, — падение их качества. Под качеством правовой нормы понимается ее соответствие требованиям, определяющим внешние (ясность, доступность восприятия) и внутренние (сущностные) характеристики сообразно ее целеполаганию и месту в правовой системе. Этот процесс носит такой характер, при котором умножение количества норм обратно пропорционально их качеству. И если количественная сторона проблемы решается с помощью различных форм упорядочения правовых актов (классификация, систематизация, кодификация, упрощение законодательства, оцифровка правовой информации и т.д.), чтобы облегчить к ним доступ тех, кому они адресованы, то качество закона требует не только организационных мер по его разработке, но и значительных усилий интеллектуального порядка.

Эту миссию взяла на себя легистика — новое направление юридической мысли и практики. С осознания того, что написание правовых актов является результатом необходимой и целенаправленной работы уполномоченных на то органов и лиц, легистика как особое направление юридической деятельности получает право на существование. «Качество права предполагает улучшение условий его созидания. Эта цель находится в центре новой дисциплины «легистики», которая направлена на изучение нормативно-созидательной деятельности и определение методов, пригодных для управления ею»¹, — справедли-

¹ Chevallier J. L'évaluation législative: un enjeu politique, in Bergel J.-L., Delcamp A., Dupas A. dir., Contrôle parlementaire et évaluation, La documentation française, coll. Notes et études documentaires. 1995. P. 15.

во отмечает французский профессор права Жак Шевалье. Законотворчество — сложный процесс созидания закона — от идеи необходимости его принятия до ее воплощения в конкретной правовой форме. Процесс, обусловленный многими факторами политического, экономического, социального характера. Именно в придании идее закона правовой формы состоит основное предназначение легистики, решающей при этом множество задач.

Место легистики в юридической науке нельзя считать вполне определенным. «Легистика — это не столько наука, сколько искусство», — утверждал известный французский административист Г. Брэбан. Некоторые авторы считают, что легистика — это дисциплина, наполовину относящаяся к искусству, а наполовину — к науке (П. де Моталиве — преподаватель, исследователь права). Для доктора права Б. Барро легистика является нормативистской дисциплиной, поскольку она предлагает, предписывает, предполагает.

Ограничение задач легистики написанием закона вполне объясняет стремление его создателей к нормативному идеалу, не всегда совпадающему с дальнейшей правовой судьбой их творения. Будущее легистики видится многими авторами во включении реализации закона (его исполнения и применения) в его предметную сферу, что таким образом должно связать рождение закона с его реальной жизнью (В. Маринезе — «*Легистика и эффективность*»). Так или иначе, в современном состоянии легистика выступает как обобщенное знание приемов и способов написания нормативного акта (интеллектуальный аспект) и его практической разработки (технологическая сторона) на формализованной основе (правила, рекомендации, руководства, инструкции).

Глава I

ЛЕГИСТИКА: СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ

§ 1. ЛЕГИСТИКА: ПОНЯТИЕ, СТАНОВЛЕНИЕ

В настоящее время термин «легистика» (латинское *lex* — *legis* (закон)) широко используется в юридических работах современными зарубежными авторами, характеризуя начальный этап законотворческой практики — написание закона. Таким образом, содержание понятия «легистика» может быть раскрыто через основные этапы нормотворческой деятельности и ее осмысления юридической наукой. Становление легистики как научного направления изначально ориентировалось на изучение законопроектной работы с целью совершенствования системы права и в первую очередь ее основного элемента — закона.

В значительной степени возникновение и развитие легистики явились своего рода реакцией на снижение роли и качества законодательной продукции в зарубежных государствах. Процесс девальвации закона обусловлен многими факторами, в числе которых кризис парламентаризма, неконтролируемый рост числа правовых актов, падение их качества и понимания теми, к кому они обращены, и, как следствие, снижение юридической безопасности, доверия к ним граждан (легитимное доверие).

Следует отметить, что научный интерес к легистике и ее практическая востребованность во многом обусловлены явной недооценкой изначальной стадии зарождения нормативного акта — его разработки. По справедливому замечанию современного исследователя роли легистики швейцарского исследователя профессора факультета права Женевского университета А. Флюкигера, исторически юридическая наука в основном сосредоточена на толковании и применении далеко несовершенного закона, а не на том, чтобы его усовершенствовать¹.

Лаврами первого легиста в его современной роли (хотя это термин тогда не использовался) может быть увенчан Ойген Хубер, инициатор

¹ Flückiger A. (Re)faire la loi — Traité de légistique à l'ère du droit souple. Stämpfli Editions. 2019. P. 17.

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Научное издание

**РОЛЬ ЛЕГИСТИКИ
В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ
РАБОТЕ
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

Научно-практическое пособие

Ответственный редактор
А.Н. Пилипенко

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Подписано в печать 29.12.2023.
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура Newton.
Печать цифровая. Усл. печ. л. 12,5.
Тираж 500 экз. Заказ № 00000

ТК 823421-2134597-291223

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127214, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации