



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

М. В. Залоило

Современные юридические технологии в правотворчестве

Научно-практическое пособие

*Под редакцией
доктора юридических наук, профессора
Д. А. Пашенцева*



НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2020

УДК 340.113
ББК 67
324

Электронно-
Библиотечная
Система
znanium.com

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

Рецензенты

Черногор Н. Н., заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, профессор Российской академии наук.

Баранов В. М., помощник начальника Нижегородской академии МВД России по инновационному развитию научной деятельности, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

Залоило М. В.

324 Современные юридические технологии в правотворчестве : научно-практическое пособие / М. В. Залоило ; под ред. Д. А. Пашенцева. — Москва : ИЗИСП : Норма : ИНФРА-М, 2020. — 184 с.

ISBN 978-5-00156-059-3 (Норма)

ISBN 978-5-16-016070-2 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-108450-2 (ИНФРА-М, online)

Научно-практическое пособие продолжает цикл исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ о юридической технике и юридических технологиях.

Затрагиваются проблемы правового регулирования и применения в правотворческой практике таких юридических технологий, как юридическое прогнозирование, правовой эксперимент, регуляторная песочница, планирование, экспертиза (правовая, антикоррупционная, общественная), оценка регулирующего и фактического воздействия, общественное обсуждение проекта нормативного правового акта, общественная правотворческая инициатива, правовой мониторинг. Определяется роль указанных юридических технологий в принятии эффективных правотворческих решений и обеспечении качества нормативных правовых актов. Оценивается влияние цифровизации на применение юридических технологий в правотворчестве. Дается прогноз их совершенствования с учетом тенденций развития высоких технологий.

Для сотрудников государственных и муниципальных органов власти, практикующих юристов, научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов и факультетов.

УДК 340.113
ББК 67

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019

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

M. V. Zaloilo

Modern Legal Technologies in Law-Making

Scientific and practical guide

Edited by
doctor of law, professor
D. A. Pashentsev



NORMA
INFRA-M
Moscow, 2020

*Approved at the meeting of the section «Public law»
of Scientific Council of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers

Chernogor N. N., deputy director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of law, professor, professor of Russian Academy of Sciences.

Baranov V. M., assistant to head of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia for innovative research development, doctor of law, professor, honored scientist of the Russian Federation, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation.

Zaloilo M. V.

Modern legal technologies in law-making : scientific and practical guide / M. V. Zaloilo ; ed. by D. A. Pashentsev. — Moscow : ILCL : Norma : INFRA-M, 2020. — 184 p.

This scientific and practical guide continues a series of studies of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation on legal technique and legal technologies.

The problems of legal regulation and application in law-making practice of such legal technologies as legal forecasting, legal experiment, regulatory sandbox, planning, expertise (legal, anti-corruption, public), regulatory impact assessment, assessment of actual impact, public discussion of the draft normative legal act, public law-making initiative, legal monitoring are explored. The role of those legal technologies in the adoption of effective legislative solutions and ensuring quality of normative legal acts is determined. The influence of digitalization on the use of legal technologies in law-making is estimated. The forecast of their improvement taking into account tendencies of development of high technologies is given.

For employees of state and municipal bodies, practicing lawyers, researchers, lecturers, post-graduate students, students of law faculties and universities.

Автор

Максим Викторович Залоило — ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства, доцент кафедры государственного права, общеправовых и социально-гуманитарных дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Ответственный редактор

Дмитрий Алексеевич Пашенцев — заведующий отделом теории права и междисциплинарных исследований законодательства, заведующий кафедрой государственного права, общеправовых и социально-гуманитарных дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

Author

Maksim Viktorovich Zaloilo, leading researcher of the department of theory of law and interdisciplinary research of legislation, associate professor of the department of state studies, general legal, social and humanitarian disciplines of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of law.

Editor

Dmitry Alekseevich Pashentsev, head of the department of theory of law and interdisciplinary research of legislation, head of the department of state studies, general legal, social and humanitarian disciplines of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of law, candidate of history, professor, honorary worker of higher professional education of the Russian Federation.

Оглавление

Contents	11
Введение	13
Глава 1. Юридические технологии в обеспечении высокого качества нормативных правовых актов	16
§ 1. Развитие доктринальных представлений о юридических технологиях и практики их применения	16
§ 2. Правовое регулирование юридических технологий, используемых в правотворчестве: проблемы и перспективы их преодоления	29
§ 3. Виды юридических технологий в правотворческой деятельности, их значение для обеспечения эффективности правотворчества, качества нормативных правовых актов, предупреждения юридических конфликтов	36
Глава 2. Юридическое прогнозирование и планирование правотворческой деятельности	47
§ 1. Стратегическое планирование в правотворчестве	47
§ 2. Новации правового экспериментирования. Регуляторные песочницы	60
§ 3. Прогностическая функция опережающего правотворчества	65
Глава 3. Экспертиза в правотворчестве	81
§ 1. Особенности осуществления экспертизы в правотворчестве	81
§ 2. Оценка регулирующего воздействия	96
§ 3. Пути совершенствования правового регулирования экспертизы в правотворчестве	103
Глава 4. Технология краудсорсинга в правотворческой деятельности	109
§ 1. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов	109

§ 2. Народная (гражданская) правотворческая инициатива и вопросы совершенствования ее правового регулирования	117
§ 3. Общественный контроль за принятием правотворческих решений: институт общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов	122
Глава 5. Правовой мониторинг в исследовании динамики российского законодательства	128
§ 1. Понятие и виды правового мониторинга	128
§ 2. Мониторинг правоприменения и оценка фактического воздействия: проблемы и варианты совершенствования правового регулирования. «Регуляторная гильотина»	132
Глава 6. Технологические новации в правотворческой деятельности	143
§ 1. Цифровизация юридических технологий: регламентация в российском и зарубежном законодательстве	143
§ 2. Векторы «цифрового» развития юридических технологий	149
Заключение	160
Список литературы	163

Contents

Introduction	13
Chapter 1. Legal technologies in ensuring the high quality of normative legal acts	16
§ 1. The development of doctrinal views on legal technologies and practice of their application	16
§ 2. Legal regulation of legal technologies used in law-making: problems and prospects of overcoming them	29
§ 3. Types of legal technologies used in law-making and their role in ensuring the effectiveness of law-making, quality of normative legal acts, prevention of legal conflicts	36
Chapter 2. Legal forecasting and planning of the legislative activity	47
§ 1. Strategic planning in law-making	47
§ 2. Novation of legal experimentation. Regulatory sandboxes	60
§ 3. Predictive function of anticipatory law-making	65
Chapter 3. Expertise in law-making	81
§ 1. Features of implementation of expertise in law-making	81
§ 2. Regulatory impact assessment	96
§ 3. Ways of improvement of legal regulation of expertise in law-making	103
Chapter 4. Crowdsourcing technology in legislative activity	109
§ 1. Public discussion of draft normative legal acts	109
§ 2. People's (civil) law-making initiative and questions of improving its legal regulation	117
§ 3. Public control over the adoption of law-making decisions: institute of public expertise of draft normative legal acts	122
Chapter 5. Legal monitoring and study of the dynamics of russian legislation	128
§ 1. Concept and types of legal monitoring	128

§ 2. Monitoring of law enforcement and assessment of actual impact: problems and ways of improvement of its legal regulation. The regulatory guillotine	132
Chapter 6. Technological innovations in law-making	143
§ 1. Digitalization of legal technologies: regulation in Russian and foreign legislation	143
§ 2. Vectors of “digital” development of legal technologies	149
Conclusion	160
Bibliography	163

Введение

Правотворчество является важнейшей составляющей механизма правового регулирования. В процессе правотворчества разрабатываются правила поведения (нормы права), имеющие общеобязательное значение, поэтому различные аспекты правотворческой деятельности, в том числе вопросы процедурного характера, подлежат тщательному научному анализу в целях дальнейшего обеспечения его эффективности. Высокое качество нормативных правовых актов обуславливает социально-экономическое развитие государства¹, в связи с этим являются актуальными проблемы, возникающие в процессе их разработки и принятия, т. е. в правотворческом процессе.

Использование юридических технологий правового мониторинга, юридического прогнозирования, планирования, экспертизы, оценки регулирующего и фактического воздействия, технологий краудсорсинга (общественное обсуждение и общественная экспертиза) позволяет повысить эффективность правотворчества и качество принимаемых правотворческих решений.

Существенный вклад в разработку юридических технологий, применяемых в правотворчестве, внесен учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации² (далее также — Институт, ИЗиСП), в сте-

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Проблемы качества правовых актов // Право и современные государства. 2015. № 3. С. 14.

² См., например: Брауде И. Л. Избранное. Очерки законодательной техники. Некоторые вопросы системы советского права. М., 2010; Пиголкин А. С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1972; Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации / отв. ред. А. С. Пиголкин. М., 1998; Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / под ред. А. С. Пиголкина. М., 2000; Парламентское право России: учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. 2-е изд. М., 2003; Абрамова А. И. Законодательный процесс в Российской Федерации: проблемы и перспективы. М., 2005; Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2006; Рахманина Т. Н. Кодификация законодательства. М., 2006; Закон: стабильность и динамика / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2007; Юридическая техника: учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой, Н. А. Власенко. М., 2009; Правовой мониторинг / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. М., 2009; Доктринальные основы

нах которого сформировалась научная школа правотворчества, получившая широкое признание¹.

Продолжением традиций научной школы правотворчества Института является и настоящее научно-практическое пособие, цели которого заключаются в выявлении роли правотворческих юридических технологий в обеспечении принятия эффективных правотворческих решений и определении направлений совершенствования правового регулирования и практики применения указанных технологий.

Предлагаемое научно-практическое пособие состоит из шести глав. В главе 1 юридические технологии рассматриваются в контексте обеспечения высокого качества нормативных правовых актов. В частности, исследуется история развития доктринальных представлений о юридических технологиях, анализируется практика применения юридических технологий в правотворчестве в советский и современный периоды. Проанализировано правовое регулирование правотворческих юридических технологий в России и за рубежом, предложены варианты его оптимизации. Рассматриваются виды юридических технологий (юридическое прогнозирование, планирование, экспертиза, оценка регулирующего и фактического воздействия, технологии краудсорсинга, правовой мониторинг), определяется их значение для правотворчества, а также для предупреждения юридических конфликтов.

В главе 2 исследуются юридическое прогнозирование и планирование правотворческой деятельности. Подробно изучены такие методы юридического прогнозирования, как правовой эксперимент, создание регуляторных песочниц. Рассмотрена юридическая техноло-

юридической техники / отв. ред. *Н. А. Власенко*. М., 2010; Границы правового регулирования / отв. ред. *И. В. Плюгина, Е. В. Черепанова*. М., 2011; Нормотворческая юридическая техника / под ред. *Н. А. Власенко*. М., 2011; Механизм правового мониторинга: науч.-практ. пособие / отв. ред. *А. В. Павлушкин*. М., 2012; Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов / отв. ред. *Ю. А. Тихомиров, Е. И. Спектор*. М., 2012; Парламентское право / под ред. *Т. Я. Хабриевой*. М., 2013; Правовые модели и реальность / отв. ред. *Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева*. М., 2014; *Тихомиров Ю. А.* Право: прогнозы и риски. М., 2015; Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред. *Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцев*. М., 2015; Юридическая техника: учеб. пособие / *Н. А. Власенко, А. И. Абрамова, Г. Т. Чернобель* и др. 2-е изд. М., 2016; *The Parliamentary Law of the Russian Federation / editor-in-chief T. Y. Khabrieva*. 2nd ed. М., 2016; *Тихомиров Ю. А.* Юридическое прогнозирование. М., 2018; *Черногор Н. Н., Залоило М. В.* Актуальные проблемы правотворчества: учеб. пособие. М., 2018; О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона) / рук. авт. кол. *Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров*. 5-е изд. М., 2019.

¹ Подробнее об этом см.: *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.

гия подготовки концепции проекта нормативного правового акта. Дается понятие опережающего правотворчества, изучена его прогностическая составляющая.

Глава 3 посвящена процедурам оценки проектов нормативных правовых актов, в частности, в ней выявляются особенности осуществления различных видов экспертизы в правотворчестве, оценки регулирующего воздействия; на основе анализа юридической доктрины и практики предлагаются варианты совершенствования правового регулирования экспертизы в правотворчестве.

В главе 4 анализируются технологии краудсорсинга, применяемые в правотворческой деятельности, прежде всего общественное обсуждение и общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов — формы участия населения в управлении делами государства. Особое внимание уделено проблемам реализации народной (гражданской) правотворческой инициативы.

В главе 5 рассматриваются технологии правового мониторинга, оценки фактического воздействия, регуляторной гильотины.

В главе 6 оценивается влияние цифровизации на применение юридических технологий в правотворчестве. Дается прогноз их совершенствования с учетом тенденций развития высоких технологий.

Глава 1. Юридические технологии в обеспечении высокого качества нормативных правовых актов

§ 1. Развитие доктринальных представлений о юридических технологиях и практики их применения

Юридическая техника и юридические технологии. Предпосылки развития юридических технологий первое время складывались в рамках юридической техники как более устоявшегося и общепризнанного понятия.

Исследования в области юридической техники имеют давнюю, многовековую историю. Сформировалась научная теория юридической техники, родоначальниками которой являются Фрэнсис Бэкон, Иеремиа Бентам, Рудольф Иеринг, Шарль Луи де Монтескьё, Исаак Леонтьевич Брауде и др. Эти и другие авторитетные основоположники научной школы юридической техники в основном отождествляют оба рассматриваемых понятия. Например, Р. Иеринг выделяет субъективное и объективное значения юридической техники, когда последняя предстает как юридическое искусство, формальная отделка правового материала (субъективное понимание), а также как технический механизм права (объективное значение)¹.

В литературе признается возникновение и юридической техники, и юридических технологий одновременно с правом в качестве «средств придания ему системности и структурированности»², при этом первоначально на заре существования архаичного права юридические техники и технологии также имели примитивный характер.

Впервые в научный оборот термин «технология» был введен немецким ученым Иоганном Бекманом в 1772 г. Таким образом он обозначил науку о ремесле и преподавал соответствующую дисциплину в Геттингенском университете. В 1777 г. была опубликована его книга «Введение в технологию или к познанию ремесел, фабрик и мануфактур, преимущественно тех, которые находятся в ближайшей свя-

¹ См.: Иеринг Р. Юридическая техника. СПб., 1905. С. 25.

² Колесник И. В. К вопросу о соотношении техники и технологии юридической деятельности // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2012. № 2. С. 281.

Залолло Максим Викторович

**Современные юридические технологии
в правотворчестве**

Научно-практическое пособие

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

ООО «Юридическое издательство Норма»
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс: (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»
127282, 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. Internet: www.infra-m.ru

Корректор *Н. Е. Павлова*
Художник *С. С. Водчиц*
Верстка: *Г. С. Брудовская*

Подписано в печать 00.00.19
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «NewtonС». Печать цифровая
Усл. печ. л. 11,50. Уч.-изд. л. 10,90
Тираж 500 экз. Заказ №

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа)

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31в, стр. 1

Тел.: (495) 280-15-96. Факс: (495) 280-36-29

E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга — почтой»

Тел.: (495) 280-15-96 (доб. 246)
