

Научная статья

УДК 342.7

DOI:10.17323/2072-8166.2022.2.60.84

Легистика: прикладная наука и практика (зарубежный опыт)



Анатолий Николаевич Пилипенко

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Россия, Москва 117218, Б. Черемушкинская ул., 34, anpilipenko@rambler.ru , <https://orcid.org/0000-0002-6632-6674>



Аннотация

Предметом исследования статьи является легистика, которая сформировалась за рубежом как новое направление правовой науки и юридической деятельности. Становление и развитие легистики явилось своего рода реакцией на снижение роли и качества законотворческой деятельности в зарубежных государствах. Сам процесс девальвации закона обусловлен многими факторами: среди них кризис парламентаризма, неконтролируемый рост правовых актов, снижение юридической безопасности, легитимного доверия. Юридическая безопасность, которая призвана защитить тех, на кого закон распространяется, от свойств, которые нельзя отнести к его достоинствам (большой объем, низкое качество текста, несогласованность с другими нормативными актами, частые изменения и т.д.). рассматривается как критерий оценки качества закона. Доверие к власти через призму «легитимного доверия», которое является субъективной стороной юридической безопасности, отражая восприятие закона обществом и гражданами в параметрах обратной связи, безусловно, является важным фактором, влияющим на эффективность применения закона. Цель исследования — раскрыть содержательные характеристики легистики как научного знания и его воздействия на практическую деятельность по разработке правовых актов. Оценка регулирующего воздействия законопроекта, организация законопроектной работы, роль разработчиков закона — эти вопросы легистической работы стали объектом анализа. При этом использовались как общенаучные (логический, исторический, системный), так и специальные методы исследования: формально-юридический и сравнительно-правовой методы, метод доктринального толкования права. В результате констатируется становление легистики за рубежом в двух проявлениях: как прикладной науки, изначально ориентированной на улучшение законотворческой деятельности, и как организационно-правового алгоритма. Задача обоих проявлений — построение стабильной и действенной правовой системы. В этом контексте зарубежный опыт развития легистики не только имеет умозрительный интерес, но и может быть

практически полезен российским законодателям, а также специалистам, причастным к организации аналогичной деятельности.



Ключевые слова

легистика, легист, юрислингвистика, юрислингвист, право, закон, правотворчество, законотворчество, законопроектная работа.

Для цитирования: Пилипенко А. Н. Легистика: прикладная наука и практика (зарубежный опыт) // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 2. С. 60–84. DOI:10.17323/2072-8166.2022.2.60.84.

Research article

Logistics: Applied Science and Practice (Foreign Experience)



Anatoli N. Pilipenko

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation. E-mail: anpilipenko@rambler.ru



Abstract

The subject of the study of the article is legalistics — a new direction of foreign legal science and legal activity, which are aimed at improving the law as the main element of the legal system. The formation and development of legalistics was a kind of reaction to the decline in the role and quality of lawmaking in foreign countries. The very process of devaluation of the law is due to many factors: the crisis of parliamentarism, the uncontrolled growth of legal acts, the decline in legal security, legitimate trust. Legal security, which is designed to protect those to whom the law applies, from properties that cannot be attributed to its merits: large volume, low quality of the text, inconsistency with other regulations, frequent changes, etc., is considered as a criterion for assessing the quality of the law. Trust in the authorities through the prism of “legitimate trust”, which is the subjective side of legal security, reflecting the perception of the law by society and citizens in the feedback parameters, is certainly an important factor affecting the effectiveness of its application. The purpose of the study is to reveal the content characteristics of legalistics as scientific knowledge and its refraction in practical activities for the development of legal acts. This goal determined the internal structure of the work. Assessment of the regulatory impact of the bill, organization of legislative work, the role of law developers — these issues of legal work became the object of the article’s analysis. At the same time, both general scientific (logical, historical, systemic) and special research methods were used: formal legal and comparative legal methods, the method of doctrinal interpretation of law. Based on the results of the analysis, one can state the formation of legalistics abroad in two manifestations: as an applied science, initially focused on improving lawmaking, and legalistics as an organizational and legal algorithm, the task of which is to build a stable and effective legal system. In this context, foreign experience in the development of legalistics seems to be not only of speculative interest, but

can be practically useful to Russian legislators, as well as specialists involved in organizing similar activities.



Keywords

logistics, legist, jurislinguistics, jurislinguist, law, law-making, legislative work.

For citation: Pilipenko A.N. (2022) Logistics: Legal Science and Practice (Foreign Experience). *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 15, no. 2, pp. 60–84 (in Russ.). DOI:10.17323/2072-8166.2022.2.60.84.

Введение

В настоящее время термин «легистика» как неологизм, построенный на латинском *lex* (*legis*, закон), широко используется многими зарубежными юристами. Речь идет не о реанимации идей средневековых легистов, сыгравших значительную роль в рецепции римского права в европейских странах, а вполне современном правовом явлении, занявшем конкретное место в зарубежном праве и практике. Содержание понятия «легистика» раскрывается через основные этапы нормотворческой деятельности и ее осмысления юридической наукой. Становление легистики как научного направления изначально ориентировалось на изучение законопроектной работы с целью совершенствования правовой системы и, в первую очередь, ее ядра — закона.

Французский историк права профессор Ж. Годме писал, что у закона три автора: «Власть, которая предписывает, народ, который соглашается, наука, которая формулирует» [Gaudemet J., 1997: 373]. В продолжение этой мысли профессор права Женевского университета А. Флюкижер справедливо отмечает, что исторически юридическая наука в основном сосредоточена на толковании и применении далеко не совершенного закона, а не на том, чтобы его усовершенствовать [Flückiger A., 2019: 17]. Действительно, именно в совершенствовании закона состоит предназначение легистики.

1. Легистика: понятие и задачи

Первое настоящее произведение по легистике, хотя данный термин в нем не употребляется, принадлежит инициатору Гражданского кодекса Швейцарии (1907), юристу Э. Юберу, который стал известен тем, что ему «постоянно удавалось никогда не иметь более трех абзацев в одной статье» [Huber E., 1901: 12]. Данный подход был воспринят как принцип, включенный в рекомендации Федерального управления юстиции и сформулированный сле-

дующим образом: «Подразделения (пункт, статья, раздел...) должны быть не слишком короткими и не слишком длинными. По этой причине необходимо помнить правило, сформулированное Юбером... а именно: 1. максимум три абзаца на статью; 2. одно предложение на абзац; 3. одну идею в предложении».

Легистика в ее современном понимании обязана бельгийцу Ж. Маскэлена и нидерландцу С. Фрэю — авторам книги «Формальная легистика: практические правила по написанию законов и постановлений», появившейся в начале 1950-х годов. Тотчас раскритикованные как неудачные и неуместные бельгицизмы понятия «легистика» и «формальная легистика» тем не менее получили признание во Франции, Швейцарии, Канаде, хотя до сих пор далеко не во всех общих и юридических словарях их можно найти. Современная легистика связана также с именем швейцарского юриста профессора П. Нолла, который предложил следовать последовательным этапам «планирования», прежде чем принимать законы, включая: определение проблемы, анализ фактической ситуации, описание избранных целей, разработку адекватных решений и перспективную и ретроспективную оценку выбранного законодательного решения.

Тем не менее содержательное наполнение этого термина далеко не однозначно. Действительно, легистику трудно отделить от таких смежных дисциплин, как наука о законодательстве, законодательная техника, законодательное искусство, законодательная методология или «легиспруденция». Появляются и определения легистики. Французский словарь Лярусс определяет легистику как «совокупность правил, принципов и методов, используемых при разработке и написании законодательных и подзаконных актов, направленных с точки зрения формы и содержания на обеспечение их согласованности и эффективности». Согласно определению, данному профессором Парижского университета Ж. Шевалье, «легистика — наука (прикладная наука) о законодательстве, направленная на выявление наилучших способов разработки, составления, написания и применения норм» [Chevallier J., 1995: 15].

Легистика как инструмент изучения формальных аспектов закона рассматривается в качестве методологии. Некоторые ученые говорят о легистике как о науке, смежной с юрислингвистикой, во всяком случае, с юридической наукой, которая сфокусирована, прежде всего, на вопросах законодательной техники. Другие считают, что легистика — это дисциплина, наполовину относящаяся к искусству, а наполовину — к науке [Zolinski C., 2011: 52]. Легистика — это не столько наука, сколько искусство (Г. Брэбан).

Ж. Шевалье пишет, что специалист, посвятивший себя легистике, «стремится определить наилучшие методы разработки, написания, редактирования и применения правовой нормы» [Chevallier J., 1995: 15]. Позже он добавил: «Качество права предполагает улучшение условий его создания. Эта

цель находится в центре новой дисциплины, «легистики», направленной на изучение нормативной созидательной деятельности и определение методов, пригодных для управления этой деятельностью» [Chevallier J., 2008: 152]. По существу, легистика выступает в качестве технологии разработки закона. Рационализация и планирование в создании правового акта способствуют устранению неопределенностей и построению строгого алгоритма законотворческой работы. В задачу легистики входит также стандартизация юридического языка в целях цифровизации юридической терминологии.

Таким образом, понятием легистики охватываются правила, приемы и практики, касающиеся формы и процесса разработки законов и подзаконных актов, материальное оформление, процесс их составления, языковая форма («пластика закона», по Р. Иерингу), композиция закона, его стиль и даже правоведческие аспекты лексики, их кодификация или консолидация, толкование и применение.

Легистику понимают в узком и широком смыслах. В узком смысле ею обозначают изучение способов написания и формулирования законов. В широком смысле, как направление юридических исследований, легистика — это анализ способов создания и применения права. Подобный подход привел к разделению легистики на формальную и материальную (субстанциональную).

Формальная легистика ориентируется главным образом на правила законодательного редактирования, структуру, внутреннюю организацию и форму законодательных текстов. Она изучает формальные правила, регулирующие формулирование и внешний вид текста, композицию законов и законодательный стиль. В частности, формальная легистика сосредоточена на принципах и основных механизмах техники написания правовых актов. Эти принципы определяют условия, обеспечивающие юридическое качество и юридическую безопасность законов и подзаконных актов, превращая их в редакционные стандарты, которыми должны пользоваться их разработчики. В частности, канадские и бельгийские труды по легистике предложили и по-прежнему предлагают множество средств, направленных на улучшение лингвистического качества законов и придание им необходимой последовательности и согласованности. В этом контексте формальная легистика рассматривается как прикладная наука, которая стремится выявить наилучшие способы разработки, написания, принятия и применения норм.

Материальная (субстанциональная) легистика касается философии права, теории законодательства, законодательной методологии и процедуры, законодательной социологии. Ее предметом являются различные вопросы, которые относятся к установленным нормам и ценностям философии права в их законодательном преломлении, соблюдения компетенции, гармонизации правовых актов, законодательной инфляции, мотивации административных актов, кодификации, консолидации, реформы законодательства, его

толкования и рецепции. В этом контексте материальная или субстанциональная легистика определяется как метод рационализации процесса разработки и реализации закона.

В Канаде утвердилось понятие «сравнительная легистика», основное внимание которой посвящено методам транспонирования правовых норм в контексте языкового и правового дуализма, «гармонизации» федерального законодательства с романским правом Квебека. В отличие от формальной легистики сравнительная легистика сосредоточена на трудностях разработки законодательных актов, которые носят не только лингвистический, но и политический характер. Это приводит к актуализации таких тем, как методы совместной и параллельной редакционной работы в рамках законотворческого процесса, основанного на романском и общем праве. Сравнительно-правовые исследования, проводимые вокруг объединяющей темы национального законодательства, способствуют усилению компаративистского элемента в работе, изначально сориентированной на формальные аспекты законодательного акта.

В сферу легистики входит не только написание правовых текстов, но и все иные элементы, сопровождающие их создание и реализацию. Легистика затрагивает, помимо создания закона, вопросы правотворчества и правоприменения. Таким образом, легистика выходит за рамки собственно создания закона, касаясь, в частности, такой важной проблемы, как повышение качества судебных решений. Некоторые авторы рассуждают о легистике как об искусстве и методах судебных решений, о «судебном стиле», тем самым, вероятно, необоснованно расширяя ее предмет.

Таким образом, легистику можно рассматривать как направление научных исследований (прикладная наука, методология) и как вид юридической деятельности по написанию правовых актов, у которых общая цель — совершенствование закона.

2. Юридическая безопасность — индикатор качества закона

Снижение роли и качества закона обусловлено многими факторами. Место закона в правовой системе объективно отражает современное положение парламента как представительного и законодательного учреждения в системе органов власти, конституирующих государство. Кризис парламентаризма, связанный с утратой верховенства парламента в конституционно-правовом механизме, по существу, покончил с идеей верховенства закона в правовой системе. Снижение роли парламента сопровождается упрочением положения правительства, что проявляется также в смещении центра зако-

нодательных инициатив и правотворческой работы в сферу исполнительной власти, а это объективно ведет к снижению регулятивной роли закона.

Очевидное снижение регулирующей роли закона ставит под сомнение его существование в традиционной форме и обуславливает необходимость его глубокой трансформации, позволяющей сочетать в нем общий характер действия нормы с индивидуализацией ее применения в условиях многообразия конкретных ситуаций (согласно концепции гибкого права профессора А. Флюкижера) [Flückiger A., 2019: 17]. Данный ученый считает, что закон должен восстановить как утраченные, так и не обретенные качества: разумность, актуальность, стратегичность, эффективность, ясность и продуманность (*raisonnée, pertinente, stratégique, efficace, claire et réflexive*). Академик Т.Я. Хабриева допускает возникновение в будущем помимо права неизвестного сейчас более гибкого и эффективного социального регулятора [Хабриева Т.Я., 2018: 15]. Звучат идеи о «самонастройке» закона и судебного процесса, позволяющих с помощью искусственного интеллекта избежать судейского субъективизма и судебных ошибок¹.

В реальных условиях в качестве интегрального критерия, оценивающего современный закон, выступает принцип юридической безопасности, который получил признание в той или иной форме в большинстве европейских стран, входящих в Совет Европы и Европейский союз. Юридическая безопасность утверждается как независимый принцип конституционного права в некоторых странах (в частности, в Германии), из которого конституционный суд выводит требования стабильности правового порядка и предсказуемости действий государств-членов Совета Европы. Наряду с принципом юридической безопасности в лексику судебных решений европейских государств входит принцип легитимного доверия. Согласно этому принципу, публичный орган, принимающий решение, может ожидать поддержки от того, к кому оно обращено, только при условии, что данное решение в глазах адресата имеет справедливые и легитимные основания. Идея легитимного доверия вытекает из принципа юридической безопасности. Действительно, принцип легитимного доверия имеет своим непосредственным источником принцип юридической безопасности и является его субъективным отражением в глазах граждан. Таким образом, легитимное доверие выступает как субъективная составляющая более широкого принципа, а именно, принципа юридической безопасности.

В рамках предлагаемой логики юридическая безопасность имеет объективный (ясность, стабильность и системность правовой нормы) и субъективный (выражаемый в идее легитимного доверия, т.е. ее восприятия гражданами) аспекты. Принципы юридической безопасности и легитимного

¹ Цифровизация правотворчества: поиск новых решений. М., 2019. С. 23.

доверия прочно входят в обоснование решений Европейского суда правосудия ЕС. По данным профессора Парижского университета Ф. Мартуччи, на октябрь 2020 г. термины «юридическая безопасность» и «легитимное доверие» фигурировали в его решениях, соответственно, 3350 и 2129 раз, что дает основание говорить об инфляции этих принципов. Этот феномен Ф. Мартуччи объясняет парадоксом, заложенным в самой юридической безопасности. По его мнению, «феномен самоинфляции» состоит в том, что, с одной стороны, право, не обеспечивающее юридической безопасности, перестает быть таковым, с другой — потребность в безопасности становится еще более насущной по мере его содержательной расплывчатости, многозначности и неопределенности границ.

Действительно, ослабление юридической безопасности подрывает легитимное доверие граждан к праву. Оба эти принципа так или иначе связаны. Требование юридической безопасности в сочетании с легитимным доверием объясняет, почему эти два принципа часто используются одновременно в решениях Суда. «В качестве общих принципов юридическая безопасность и легитимное доверие являются обязательными как для институтов, органов и учреждений Союза, так и для органов и юрисдикций государств-членов, в тех случаях, когда они осуществляют или принимают меры, подпадающие под действие права Союза. Таким образом, эти принципы оказываются присущими праву Союзу и моделируются интеграционным правом» [Martucci F., 2020: 7]. С этим выводом профессора Ф. Мартуччи трудно не согласиться.

Следует отметить, что во французском праве принцип легитимного доверия получил ограниченное признание, поскольку он не вполне вписывается во французскую доктрину. В концептуальном плане считается, что последовательная реализация принципа легитимного доверия, делая акцент на субъективное восприятие права, в конечном счете ведет к приоритету частного интереса над всеобщим. Онтологически принцип защиты легитимного доверия имеет либерально-индивидуалистические корни. В его основе стремление защитить граждан от публичной власти («управляемых от управляющих» — по французской терминологии), что в целом противоречит фундаментальной задаче французского административного права — поддерживать prerogatives публичной власти.

Ограниченное признание данный принцип находит у французского административного суда: только при рассмотрении дел, связанных с применением коммунитарного права (права европейских сообществ).

Принцип юридической безопасности в числе основополагающих принципов, конструирующих современное право, наиболее последовательно утверждается в последние десятилетия во Франции несмотря на то, что ни законодательство, ни судебная практика не формулируют этого принципа. Тем не менее во французской доктрине считается общепризнанным, что юриди-

ческая безопасность является принципом права, цель которого состоит в защите граждан от его вторичных негативных последствий, в частности, непоследовательности и сложности законов и регламентов (подзаконных актов) и их слишком частых изменений. Принцип юридической безопасности связывается с идеей правового государства. Более того, «юридическая безопасность вдвойне присуща правовому государству, потому что она достигается за счет формального структурирования закона, подразумеваемого его формальной концепцией, и потому, что она способствует гарантии прав и свобод, вытекающих из его материальной концепции» [Cassard-Valembois A.-L., 2020: 6].

Низкое качество закона — факт очевидный не только для граждан. За рубежом правовая мысль, в частности, французская, в течение многих лет констатирующая кризис закона, изобилует критическими высказываниями в его адрес, в изобличении его недостатков: инфляции норм, нестабильности, в редакционных ошибках. В лексиконе не только специалистов, но и тех, кто непосредственно связан с подготовкой, принятием и исполнением закона, достаточно неслезных слов в адрес современного закона: «законодательная инфляция», «болтливый закон», «деградация закона».

В этих условиях принцип юридической безопасности приобретает особую важность. Исходя из этого принципа, граждане должны иметь возможность действовать и принимать решения на основе норм права без опасений, что их одностороннее изменение может нанести им вред. Считается, что данный принцип вытекает из естественного права на безопасность, который в числе других естественных прав (свобода, собственность, сопротивление угнетению) зафиксирован во французской Декларации прав человека и гражданина (1789)².

Традиционно к факторам риска нарушения юридической безопасности относятся: умножение законодательных норм; их чрезмерная сложность; ненадежный, непоследовательный, нечеткий (неудобочитаемый), а также ненормативный характер положений некоторых законов; обратная сила законов, наносящая чрезмерный вред устоявшимся отношениям. Отслеживание данных рисков в первую очередь входит в задачу законодательной власти, которая при принятии закона должна оценить негативные последствия новой правовой нормы с точки зрения различных критериев. В их числе называют: суверенность законодателя, преследующего всеобщий интерес; комплексность рассматриваемого объекта регулирования и затрагиваемых им общественных связей; этические требования; последствия с точки зрения безопасности соответствующих организаций или систем; способность адресатов правового акта вникнуть в контекст и оценить его.

² Cahiers du Conseil constitutionnel. № 11. décembre 2001.

3. Оценка регулирующего воздействия законопроекта

Как любая целенаправленная деятельность, законопроектная работа предполагает оценку ее результатов, последствий действия разрабатываемых нормативных актов. Это требует от любого лица, причастного к данной работе, предварительной оценки действия предлагаемой правовой нормы. Родиной идеи исследования регулирующего воздействия правовых актов и ее воплощения являются США, где во второй половине XX века сформировалась практика предварительной оценки последствия применения разрабатываемых юридических актов. Эта практика затем была воспринята в других странах общего права, в частности, в Великобритании. Следует отметить изначально прагматический подход к оценке регулирующего воздействия, в основе которого превалирует экономический подход «затраты — выгода».

В США исследования регулирующего воздействия правовых норм стали инструментом оценки и поддержки принятия решений в 1970–1980-х годах. Это происходит по трем основным причинам: развитие полноценной культуры оценки государственной политики; воля узаконить государственное вмешательство; жалобы бизнеса на ужесточение экологических и санитарных норм в области безопасности работников и защиты потребителей.

Вдохновленные примером англоязычных стран Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Евросоюз становятся проводниками распространения исследований регулирующего воздействия в Европе. Центральная роль в развитии и «стандартизации» этого процесса принадлежит ОЭСР, ее рекомендациям «О регламентарной реформе» и докладу «Анализ регулирующего воздействия: передовой опыт в странах ОЭСР». В отличие от англосаксонского подхода с преобладанием экономического критерия в оценке регулирующего воздействия европейские страны в рамках указанных организаций делают акцент на оценке элементов юридического и политического характера. Эта эволюция объясняется различными целеполаганиями использования исследований регулирующего воздействия. В англосаксонских странах оценка регулирующего воздействия связана с процессом «дерегулирования», т.е. направлена против чрезмерной регламентации бизнеса в целях снижения бремени, налагаемого на компании. ОЭСР и ЕС выступают за повышение качества регулирования по нескольким направлениям: повышение прозрачности и контроля управления; увеличение действенности публичной политики путем глубокого понимания ее последствий; интеграция множества целей, поставленных этой политикой; упрощение законодательного процесса. Таким образом, оценка воздействия на бизнес, ориентированная на «дерегулирование», эволюционирует

к стремлению «лучше законодательствовать»³. Со временем практика оценки регулирующего воздействия приобретает повсеместный, а в некоторых странах — юридически закрепленный обязательный характер (Франция).

Оценка регулирующего воздействия внедряется в практику законопроектной работы в Российской Федерации. Критический анализ данной практики и предложения по ее совершенствованию, которые даны авторами работы «Актуальные проблемы правотворчества» [Черногор Н.Н., Залойло М.В., 2018: 123], более чем уместны, поскольку до настоящего времени оценка регулирующего воздействия предлагаемого законопроекта сводится лишь к краткой пояснительной записке к нему, которая едва ли может претендовать на полноценную оценку последствий его принятия и применения [Волошинская А.А., 2015: 65].

4. Организация законопроектной работы

Поскольку большая часть законодательных инициатив исходит от исполнительной власти, вполне логично сосредоточение законопроектной работы в ее структурах: в министерстве юстиции (Канада, Швейцария) либо в рамках аппарата правительства (Франция).

В Канаде парламентская форма правления, являющаяся частью британского наследия, обуславливает взаимозависимость парламента и правительства, в том числе и в законопроектной деятельности правительства, которая выражает волю парламентского большинства, его формирующего. В этом контексте план законопроектной работы правительства, по существу, является реализацией законопроектной программы парламента (Палаты общин). Юридической основой законопроектной работы в рамках исполнительной власти является Директива Кабинета о законодательной деятельности от 16.04.1981.

Организацию законопроектной работы правительства Канады отличает тщательная регламентация. Решение комплекса вопросов, связанных с законопроектной работой, возложено на Министерство юстиции, управление которой является сферой совместной компетенции федерального правительства, провинций и территорий. Конкретно эта миссия возлагается на Управление законодательных служб министерства. Управление играет уникальную роль в Министерстве юстиции и, будучи центром управления федеральным законотворческим корпусом и процессом, способствует достижению стратегических целей министерства в правотворческой деятельности. Концентрация законотворческой деятельности на федеральном уровне во многом обусловлена двуязычием страны (bilingualism) и действием двух правовых систем (bijuridique): общего права и гражданского (романо-германского) права.

³ Accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» (2003/C 321/01).

Планирование законопроектной работы включает следующие этапы: создание компетентной группы, ответственной за выполнение проекта; расчет необходимых финансовых ресурсов; утверждение плана руководством; выявление рисков, связанных с проектом. Основная законопроектная работа ведется группой редакционных служб данного Управления. В эту группу помимо руководителя и его помощника входят шесть директоров, возглавляющих следующие секции: законодательства, фискальных редакционных служб (финансы), регламентации, редакционных служб по транспорту, редакционных служб по здравоохранению и редакционных служб по окружающей среде.

Управление участвует в подготовке законопроектов в соответствии с задачами, которые ставятся секретариатом Комитета по законодательству Правительства и планом законопроектной работы Парламента, с целью оптимальной организации и последовательной реализации законодательной программы Правительства.

Формально законотворческий процесс начинается с подачи в Кабинет доклада ответственного министра. В случае одобрения доклад обретает качество официального решения Кабинета и передается в Управление по законодательству. Два легиста, назначенные для ведения законопроекта, совместно с лицом, отвечающим за него, готовят один или несколько (если в этом есть необходимость) черновых вариантов решения той или иной проблемы. Как отмечал представитель Канады Р. Бержерон в выступлении на первом Конгрессе Европейской ассоциации содействия законодательству (1993 г.)⁴, «эта сторона работы требует от легиста изрядной доли осмотрительности, поскольку предложенные им варианты решений будут подвергнуты критике со стороны лучших специалистов соответствующих отраслей права, уверенности, так как он имеет право соглашаться лишь с тем, что ему совершенно очевидно, и дипломатичности, ибо он должен поддерживать отношения с высшими руководителями государственных органов и членами Парламента» [Бержерон Р., 1995: 83].

Подготовленный законопроект (билль) передается в Кабинет и после его одобрения вносится в Палату общин, где после первого чтения становится доступным публике. Поправки, вносимые в законопроект Кабинетом после рассмотрения билля в той или иной палате Парламента, передаются на доработку тем легистам, которые разрабатывали законопроект.

В Великобритании функционирует особый орган, занимающийся разработкой проектов законов (актов статутного права) — Управление Парламентского совета Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (Office of the Parliamentary Counsel). Указанный орган, учрежденный в 1869 г., состоит из правительственных юристов, которые непосред-

⁴ Очерки методологии законотворчества. Материалы первого конгресса европейской ассоциации содействия законодательству. Баден-Баден, 1996. 118 с.

ственно взаимодействуют с органами государственной власти для наиболее точной интерпретации их позиций по различным вопросам, входящим в сферу законодательного регулирования, и, соответственно, для формулирования текста законопроекта. Помимо законопроектной работы, Управление консультирует органы власти по вопросам организации работы Парламента и оказывает им содействие по иным вопросам, входящим в его компетенцию. В состав Управления входит около 50 специалистов с юридическим образованием и соответствующей подготовкой и 10 человек вспомогательного персонала. В 2021 г. Управление издало «Руководство по законопроектной работе»⁵. Руководство предъявляет ряд требований к форме и содержанию законопроекта, которые должны соблюдать его разработчики.

В США, где право законодательной инициативы принадлежит исключительно депутатам палат, причастность Президента к внесению законопроектов не просматривается. Предложения о принятии или изменении тех или иных законов Президент США выдвигает в ежегодных посланиях Конгрессу. Внесения законопроектов он добивается через депутатов Конгресса, используя механизмы возглавляемой им партии. Таким образом, в США влияние органов исполнительной власти на содержательную сторону законодательных инициатив носит опосредованный характер.

Основным источником, побудительным мотивом законодательной инициативы членов Конгресса являются идеи, которые могут рождаться в ходе избирательной кампании, когда будущий конгрессмен обещает в случае своего избрания выступить с законодательным предложением по той или другой проблеме. На одном или нескольких таких законодательных предложениях может строиться вся избирательная кампания будущего члена Конгресса. В другом случае конгрессмен, уже приступивший к исполнению своих обязанностей, может на основе своего опыта прийти к выводу о необходимости исправления или отмены действующих законов либо принятия нового закона в совершенно новой области.

В целях профессиональной разработки законопроектов в Палате представителей в 1918 г. была образована Служба законодательной подготовки. Ныне эта миссия возложена на Управление Законодательного совета Палаты представителей, помогающее депутатам и комитетам палаты в подготовке проектов законов и резолюций. Основная задача Управления состоит в том, чтобы проект точно отражал законодательную политику, а формулировки, содержащиеся в проекте, по форме и стилю были направлены на ясность выражения и рассматривали все необходимые аспекты. Также Управление оказывает содействие в анализе потенциальных последствий различных законодательных предложений.

⁵ Common legislative solutions: a guide to tackling recurring policy issues in legislation. 2021.

В США контроль над приданием закону формы, соответствующей установленным требованиям, осуществляется на стадиях его прохождения в палатах Конгресса и палатах законодательных собраний штатов. Этому в немалой степени способствует требование, предусматривающее публикацию законопроектов и совместных резолюций на стадии их прохождения в палатах (§ 106 гл. 2 разд. 1 Свода законов)⁶. Кроме того, законопроект и совместная резолюция рассматриваются специальными органами с точки зрения правильности их формы в соответствии со стадиями прохождения в палатах. Таким органом в палате представителей Конгресса, например, является Комитет по управлению делами палаты, на который возложены функции по «изучению всех законопроектов, поправок и совместных резолюций после их прохождения палатой; а также контроль в сотрудничестве с сенатом за тем, чтобы все законопроекты и совместные резолюции надлежащим образом прошли все стадии рассмотрения» (§ 693 правил XI палаты представителей). Помощь в подготовке федеральных законодательных актов, в том числе и технического характера оказывается Справочной службой, являющейся подразделением Библиотеки Конгресса.

Францию с точки зрения организации законопроектной работы отличает комплексный и прагматический подход. Организационно-техническая сторона данной работы возложена на Генеральный секретариат Правительства (далее — ГСП), через который проходят все документы, связанные с деятельностью Совета министров. На рассмотрение Совета министров в обязательном порядке выносятся законопроекты, ордонансы и некоторые нормативные декреты. Обычно эти вопросы фигурируют первыми в повестке дня Правительства. Основную ответственность за защиту правительственного законопроекта в Парламенте несут министр по связям с Парламентом и главным образом, министр, которому Правительство поручило выступить в Парламенте по этому вопросу. За последние годы ГСП провел большую работу добиваясь своевременного, с соблюдением разумных сроков принятия нормативных актов по применению законов. С 1984 г. действует механизм «контроля над подготовкой декретов по применению законов», который изложен в циркулярах Премьер-министра.

В правительственном циркуляре от 30.01.1997 «О правилах подготовки, подписания и публикации правовых актов в «Журналь офисиель» и применении особых процедур, возлагаемых на Премьер-министра»⁷, подчеркивается, что «законы имеют целью разрешать, предписывать и запрещать,

⁶ 1 U.S. Code § 106 — Printing bills and joint resolutions / U.S. Code Title 1 CHAPTER 2 § 106.

⁷ Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre // Journal Officiel du 1 février 1997, p. 1720.

учреждать права и обязанности». Разработчики законов должны помнить «о правиле экономии средств». Авторы законопроектов должны строго соблюдать правила, касающиеся структуры правовых актов.

Особое внимание Правительство уделяет своевременному изданию правительственных декретов по исполнению законов. В циркуляре от 29.02.2008 о применении законов⁸ премьер-министр Ф. Фийон отмечал, что «любое оставшееся не примененным законодательное предписание является знаком неуважения к национальному представительству и пренебрежительного отношения к согражданам». Улучшению нормотворчества Правительства как в части подготовки законопроектов, так и декретов по их исполнению посвящен циркуляр премьер-министра от 07.07.2011 о качестве права⁹.

Обычно законопроект не обсуждается Советом министров, если к нему не приложен черновой вариант декретов по его применению и график их разработки. После принятия закона руководитель ГСП следит за соблюдением графика, принимает меры по ускорению работы, переносит сроки при отставании от графика, информируя об этом премьер-министра.

Значительная роль в законотворческой деятельности во Франции отведена Государственному совету, выступающему в качестве юридического советника Правительства. Исторически Государственный совет по своему изначальному назначению играл большую или меньшую роль в законотворческой деятельности государства. После принятия ордонанса от 31.07.1945 о Государственном совете его роль в законотворческой деятельности вновь возросла — предварительное рассмотрение Советом любого законопроекта было сделано обязательным. Поскольку большинство законопроектов вносит Правительство, Совет имеет право надзора почти над всей законодательной деятельностью. В соответствии с конституционной поправкой (ст. 78-4) на Совет возложена также экспертиза проектов актов Европейских сообществ и ЕС, вносимых в Национальное собрание и Сенат, на предмет установления их законодательного характера.

В 1875 г. Национальному собранию было отказано в возможности консультироваться с Государственным советом по законопроектам, вносимым парламентариями. Конституционной реформой 2008 г. ему было возвращено данное право. Таким образом, Государственный совет выступает в роли консультанта не только правительства, но и парламента.

Французская модель Государственного совета воспринята многими странами, в том числе и в части консультирования правительственного законотворчества. Полномочиями консультативного характера наделен Го-

⁸ Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois // Journal Officiel du 7 mars 2008, p. 4233.

⁹ Circulaire du 7 juillet 2011 relative à la qualité du droit // Journal officiel du 8 juillet 2011.

сударственный совет Италии, который действует в этой сфере по запросам Правительства и отдельных министров. Государственный совет Люксембурга наделен широкими полномочиями в области законотворчества. Любой законопроект до поступления в Палату депутатов подлежит обязательному рассмотрению в Государственном совете на предмет соответствия Конституции и международно-правовым актам. Статьи законопроекта выносятся на голосование «с учетом мнения Государственного совета» (ст. 83 bis Конституции Люксембурга)¹⁰. В Испании Государственный совет дает заключения по запросам Правительства и автономий, если требование об этом содержится в законопроекте. В остальных случаях обращение в Государственный совет за заключением носит факультативный характер.

Возвращаясь к французскому Государственному совету, следует отметить тщательную регламентацию им процедур подготовки правовых актов. Методологической основой законопроектной работы Правительства является Руководство по легистике, подготовленное совместно ГСП и Государственным советом¹¹. Это довольно объемный документ (720 стр.), охватывающий весь комплекс вопросов, связанных с разработкой и реализацией правовых актов, исходящих от Правительства. Руководство представляет собой алгоритм последовательных шагов от разработки закона до актов Правительства по его исполнению и применению, отражающий предмет легистической деятельности.

Руководство включает следующие тематические разделы: концепция правовых актов; этапы разработки правовых актов; написание правового акта; правила, применимые к определенным видам правовых актов; практические примеры, охватывая, таким образом, практически все стороны законопроектной деятельности Правительства.

Подготовкой законопроектов в Германии занимаются субъекты, наделенные правом законодательной инициативы. На федеральном уровне таковыми являются Бундесрат, Федеральное правительство и депутаты Бундестага в количестве 5% от общего числа депутатов (либо соответствующие парламентские фракции). В конечном счете субъектом, ответственным за подготовку текста законопроекта, является его инициатор. Методологической основой подготовки законопроектов является Руководство по созданию законопроектов (2008), разработанное министерством юстиции¹². Руководство включает рекомендации по составлению законопроекта в части: непосредственно его текста, использования языка, ограничения использования специальной терминологии, общего объема законопроекта, использования

¹⁰ Конституции государств Европы. Том 2. М., 2001. С. 412.

¹¹ Guide de légistique. Secrétariat général du Gouvernement — Conseil d'État, 2018. 720 p.

¹² Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit vom 22. September 2008.

отдельных частей речи в тексте законопроекта, использования коротких предложений, упрощения построения предложений, структуры законопроекта, обеспечения лингвистического гендерного равенства, использования сокращений и аббревиатур.

Руководство включает как рекомендации к составлению так называемых принципиальных законопроектов (законопроектов, вносимых впервые и затрагивающих самостоятельную сферу регулирования), так и законов о внесении изменений в имеющиеся принципиальные акты. В Руководстве не обойдены вниманием и вопросы использования современных технологий при составлении законопроекта. Так, в частности, разработчику и инициатору законопроекта рекомендуется обращаться к информационному portalу *Gesetze im Internet* для поиска необходимых формулировок, слов и словосочетаний.

Указанное Руководство адресовано в равной степени всем субъектам законодательной инициативы на федеральном уровне. На уровне земель действуют схожие инструменты вспомогательного нормотворчества, предназначенные для регионального применения.

Швейцарию отличает высокий уровень организации законопроектной работы, методологической основой которой является Руководство по законодательству (2019; 4-я редакция). С момента издания в 2007 г. его положения подвергались редакции в связи с изменением четырех важных законов: Закона о Парламенте 2002 г., Закона об организации правительства и администрации 1997 г., Закона о процедуре консультаций 2005 г. и Закона об официальных публикациях 2004 г.¹³

В Руководстве отражены различные этапы законодательной процедуры с точки зрения федеральной администрации. Его цель — сообщение легистам, т.е. всем участникам разработки законопроектов в рамках федеральной администрации (юристам и не только) полезной информации по каждому из этих этапов. В нем также рассматриваются основные вопросы, регулярно возникающие при разработке правовых норм. Руководство по законодательству — это методологический инструмент, который побуждает легистов разумно использовать время, отведенное для завершения в срок каждого этапа работы; принимать максимально обоснованные как с юридической, так и политической точки зрения решения.

Руководство включает пять частей. Первая посвящена методологическим вопросам и управлению проектом. В ней определяется хронологическая по-

¹³ Recueil systématique: Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl) du 13 décembre 2002; Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) du 21 mars 1997; Loi fédérale sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, LCo) du 18 mars 2005; Loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl) du 18 juin 2004.

следовательность законопроектной процедуры для каждого нормативного уровня. Самые подробные описания касаются федерального закона. Вторая часть посвящена формальным аспектам нормативных актов. Третья часть касается некоторых особо важных или особенно частых правовых аспектов. В четвертой части содержится набор инструментов действий государства. Наконец, пятая часть содержит соображения о вступлении в силу, применения и оценке нормативных актов. На последних страницах Руководства идет библиография с тематической разбивкой.

На федеральном уровне законодательная процедура, особенно когда она касается конституционных норм и законов, характеризуется участием широкого круга субъектов: народа, парламента, Федерального совета (правительства) и администрации, кантонов, партий, ассоциаций и многих других участников. В законодательном процессе широко участвуют две категории субъектов: кантоны и гражданское общество в лице политических партий и заинтересованных кругов. Принцип коллегиальности, положенный в основу работы правительства, выражается в равенстве участников обсуждения, которое обеспечивается службами в рамках консультаций с ведомствами, и департаментами через процедуру подготовки и представления совместных докладов.

В Руководстве выделяются четыре основных аспекта законопроектной работы: управление проектом (поручение на разработку проекта, планирование и т.д.); институциональная процедура (законодательная процедура) — побудительные мотивы, предварительный проект и пояснительный доклад, процедура консультаций, послание и т.д.; цикл решения проблем (процедуры, применяемые для решения сложных задач: их определение, постановка целей, поиск решений и т.д.); наконец, собственно написание текста (подготовка набросков нормативного акта и самих норм). Руководство детально описывает последовательность превращения законопроекта в закон. Об этом можно судить по основным позициям раздела, посвященного закону: законодательный импульс и планирование; предпроект и пояснительный доклад; консультации и послание; парламентское обсуждение и референдум; применение.

Организация и координация законопроектной работы на федеральном уровне возложена на Службу юстиции Федерального министерства юстиции и полиции. Активными участниками законопроектной работы являются:

Законодательный форум (*Forum de législation*), который находится в ведении Федерального управления юстиции и в сотрудничестве с Федеральной канцелярией отвечает за все вопросы, связанные с разработкой нормативных актов. Основная цель его членов — повысить качество законодательства. Этому посвящены ежегодные встречи с приглашением представителей кантонов;

Швейцарское общество законодательства (la Société suisse de législation — SSL), созданное в 1982 г., направляет свои усилия на развитие легистической культуры. В его состав входят специалисты в области права, социологи, политологи, лингвисты, работники СМИ, а также деятели бизнеса, профсоюзов и других организаций. Общество занимается организацией научных мероприятий, обучением и повышением квалификации в области легистики. Оно издает специализированный журнал и поддерживает контакты со своими партнерами за рубежом;

Швейцарское общество экспертных оценок (la Société suisse d'évaluations — SEVAL) основано в 1996 г. с целью развития диалога, обмена информацией и опытом между политиками, администрацией, университетами и консалтинговыми фирмами в области оценки, которые также привлекаются к законопроектной работе. В настоящее время оно насчитывает около 500 членов со всех концов страны. Они представляют примерно в равных частях высшие школы (университеты и университеты прикладных наук), институты частного сектора (например, исследовательские центры), политическую и административную среду на всех уровнях (муниципалитетов, кантонов и федерации).

В части легистической подготовки Федеральное управление юстиции регулярно организует курсы законодательства, посвященные изучению основных этапов законотворческого процесса в хронологическом порядке (включая анализ статуса его участников, составление проекта, процедуру внешних консультаций, составление послания, процедуру консультаций и совместный отчет). Курсы чередуются с выступлениями университетских профессоров, специалистов федеральной администрации и парламентских служб и регулярными практическими занятиями.

В рассматриваемых государствах организации законопроектной работы и ее методологической основе уделяется большое внимание. Это касается не только указанных стран. Опыт подобного рода работы накоплен в других государствах, в частности, в Польше, Казахстане.

5. Роль разработчиков закона

Речь идет о специалистах, занятых непосредственным написанием текста закона (легисты, легислаторы, юрислингвисты и т.д.). На подготовку подобного рода специалистов в большинстве зарубежных стран обращено повышенное внимание. Например, во Франции легистика введена в программу обучения в 1977 г. в Национальной школе администрации, в региональных школах управления — в конце 1980-х годов. Непрерывное легистическое образование государственных служащих действует с начала 2010-х гг. В Швейцарии при Министерстве юстиции работают курсы легистики.

«Легист — важное звено законотворческого механизма; он просеивает через сито своих знаний данные ему установки, дает практические рекомендации, отнюдь не стремясь к подмене лиц, ответственных за подготовку законопроекта; легист выступает в роли первого критика законодательных предложений, а при редактировании законопроекта нередко выявляет непоследовательность, пробелы, неточности и противоречия правового регулирования... именно он, в случае ошибки, будет судим, как обычно судят пианиста, который допускает в концерте хотя бы одну ошибку», — напоминает канадский исследователь законодательства Р. Бержерон¹⁴.

В Канаде к этому специалисту предъявляются обширные требования. Он должен обладать теоретической подготовкой, соответствующим опытом законопроектной работы, знанием конституционного и административного права, правил законодательного толкования, законодательного и регламентарного процесса и федерального законодательства, включая делегированное законодательство. Кроме того, от него требуются познания в информатике, исключительные способности в устном и письменном общении на одном из официальных языков страны и хорошие — на другом. Значительное внимание обращается на его личные качества, включая здравый смысл, такт, межличностные отношения и организационную компетентность, адаптивность к изменениям, способность работать в команде (что важно при совместном редактировании). Устойчивость к стрессам и вклад в «ценности министерства» рассматриваются как очень важные качества.

Написание законопроекта в Канаде начинается с утверждения докладной записки Кабинетом, что дает право Секции законодательства приступить к разработке законопроекта. Это решение является условием привлечения легистов. Но обстоятельства иногда вынуждают легистов приступить к написанию законопроекта ранее указанного этапа. Лидер правительственной фракции в Палате общин фактически вправе санкционировать назначение легистов ранее утверждения записки. Министерство, ответственное за проект закона, должно связаться с советником по законодательству и парламентскому планированию Кабинета, который затем консультируется с директором Секции законодательства.

Основная обязанность легистов состоит в написании законопроекта в рамках одобренной записки. Министерства, непосредственно ответственные за подготовку законопроекта, обращаются к ним за помощью, особенно по вопросам подготовки редакционных инструкций, чтобы избежать непредвиденных обстоятельств на этапе написания проекта. Основываясь на технологии законотворческого процесса и на совокупности действующих законов, легисты дают советы руководителям проектов по следующим во-

¹⁴ Очерки методологии законотворчества. Баден-Баден. С. 83.

просам: обоснование предлагаемой законодательной меры с точки зрения основных направлений законопроектной деятельности; форма, в которую может быть облечена мера; содержание редакционных инструкций; включение определенных видов предписаний в предлагаемую законодательную меру; выбор комплексного или точечного решения той или иной проблемы; расчет сроков, необходимых для написания и печати проекта.

К написанию законопроекта привлекается юрислингвист, в частности, через периодические консультации или документальные исследования, которые он проводит для легиста. Юрислингвист вправе переформулировать целые разделы текста, полностью обновить его терминологию, предложить более логичную его структуру, привлечь внимание к возможным недостаткам в его согласованности. Правда, его рекомендации легистам не обязательны. Однако отношение легистов к рекомендациям серьезное, поскольку им придется отвечать за последствия пренебрежения ими.

Этим функции юрислингвиста не исчерпываются. Он также является лингвистическим советником Министерства юстиции. К его услугам могут обратиться не только для подготовки лингвистических заключений в связи с составлением досье нормативных актов он также может участвовать в качестве свидетеля в судебных процессах или в слушаниях в парламентских или министерских комитетах.

Не зря именно в Канаде с начала 1970-х годов получает признание и развитие юрислингвистика как специализированная дисциплина лингвистики, исследующая языковые символы и выражения, которые использует и производит право. В отличие от Швейцарии, где стабильность государства во многом нивелировала различия между кантонами несмотря на разноязычие их жителей, квебекский сепаратизм в середине 1990-х годов едва не привел к распаду Канады, что потребовало пересмотра федеральной политики в целях сохранения целостности страны. Это, безусловно, касалось в первую очередь франкоязычной и правовой идентичности Квебека, что потребовало от федеральной власти значительного внимания и усилий, в том числе в поддержании лингвистической и юридической аутентичности английского и французского текстов федеральных правовых актов.

В конечном итоге это обусловило появление новой профессии юрислингвиста — специалиста по юридическому языку, основная задача которого состоит в помощи легисту наилучшим образом формулировать правовую норму. Юрислингвист обеспечивает, с одной стороны, лингвистическое качество законодательных текстов, в частности их стиля, терминологии и фразеологии, характерных для законопроектов и рассматриваемых тем, а с другой — согласованность текстов правовых актов на французском и английском языках.

С конца 1990-х годов юрислингвистика начинает развиваться и в России. Ее родоначальником считается доктор филологических наук профессор Кемеровского университета Н.Д. Голев, инициировавший создание Лаборатории юрислингвистики и развития речи, коллективом ученых которой в 1999 г. был введен термин «юрислингвистика». В России «объектом изучения юрислингвистики является зона пересечения языка и права, а предметом выступают языкоправовые явления, обладающие потенциальным конфликтогенностью» [Барабаш О.В., 2014:1]. Зарубежная юрислингвистика изначально сориентирована на законотворческий процесс, целью которого является совершенный закон, чтобы в ходе правоприменительной практики избежать упомянутой «конфликтогенности». Не зря в России юрислингвистика гораздо больше востребована в правоприменительной сфере, чем в правотворческом процессе. По существу, речь идет о двух различных целеполаганиях отечественной и зарубежной юрислингвистики. Российская юрислингвистика делает акцент на разрешении конфликтов, порожденных лингвистическими недостатками применяемого закона, а зарубежная, во всяком случае, канадская, — на выявлении потенциальных угроз и предупреждении конфликтов на стадии разработки закона. Очевидно, это является отражением общего тренда отечественной юридической практики: она в большей степени сосредоточена на оценке действующих правовых актов (мониторинг законодательства), а не на оценке их регулирующего воздействия на этапе законопроектной работы.

Заключение

Анализ роли закона как основного юридического регулятора общественных отношений современного государства позволяет судить о состоянии правовой системы, ядром которой он является. Умножение массива законодательных актов, снижение их качества («законодательная инфляция») заставляют обратиться не только к изучению причин этого явления, но и к принятию контрмер, в первую очередь к повышению качества закона. В этом, собственно, и состоит миссия легистики как научного знания и вида юридической деятельности.

Внимания российского законодателя заслуживает такой критерий оценки качества закона, как юридическая безопасность, которая призвана защитить тех, на кого закон распространяется, от его вторичных негативных свойств. Доверие к закону («легитимное доверие» в европейской терминологии), которое является субъективной стороной юридической безопасности, отражая восприятие закона гражданами, безусловно, влияет на его действительность. Юридическая безопасность и легитимное доверие утвердились в качестве принципов судебной практики европейского правосудия, а в ряде

государств — в качестве конституционных принципов, конструирующих правовое государство.

Оценка регулирующего воздействия законопроекта прочно вошла в практику законотворческой работы зарубежных государств, а в большинстве стран она приобрела обязательный характер. Эта практика также полезна отечественному парламенту, изначально ориентированного на мониторинг уже действующего законодательства. В сочетании с объективной оценкой последствий предлагаемого законопроекта и его действующей версии, предшествующая и последующая оценки законопроекта и закона могли бы вывести оценочный механизм на новый качественный уровень, что, несомненно, может положительно отразиться на качестве и закона. Особенное внимание в зарубежных странах уделяется организации законопроектной работы, сосредоточенной в структурах исполнительной власти, от которой исходит большая часть законодательных инициатив. Подготовка специалистов в этой области стала государственной задачей, которая решается в рамках нового направления юридической работы — легистики, охватывающей практически все этапы разработки законопроекта. Легистика также оформляется в прикладную юридическую науку, основная задача которой состоит в осмыслении практик и выработке (в форме рекомендаций) новых подходов по совершенствованию законотворческой деятельности. Разработка качественного законопроекта — не менее важный этап жизни закона, чем его принятие и реализация.

Законопроектная работа в зарубежных государствах ведется в основном правительственными структурами на основе их внутренних правовых актов. В России многие исследователи права связывают организацию аналогичной деятельности с более высоким регулятивным уровнем. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации под руководством академика Т.Я. Хабриевой и профессора Ю.А. Тихомирова на основе многолетних научных изысканий подготовил проект закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»¹⁵. Его положения в сочетании с системной и планомерной организацией законопроектной работой могли бы стать своего рода правовой матрицей нормотворческой деятельности в России. Так или иначе, как и у зарубежной легистики, у них общая цель — совершенный закон. Зарубежный опыт в этой части в рамках легистики как нового направления юридической деятельности и научного знания заслуживает не только изучения и критического осмысления, но и внедрения в отечественную науку и практику с учетом российских реалий.

¹⁵ О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд. М., 2021. 96 с.



Список источников

1. Барабаш О.В. Юрислингвистика: истоки, проблемы, перспективы // Вестник Пензенского государственного университета. 2014. № 2. С. 14–17.
2. Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. Вып. 49. С. 52–72.
3. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5–16.
4. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Актуальные проблемы правотворчества. М.: Контракт, 2018. 144 с.
5. Barraud B. La légistique / La recherche juridique (les branches de la recherche juridique). Paris: L'Harmattan, 2016.
6. Cassard-Valembos A.-L. L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français. Paris: Conseil Constitutionnel Publications. 2020, Titre VII, no 5, pp. 1–10.
7. Chevalier J. L'évaluation législative: un enjeu politique / J.-L. Bergel, A. Delcamp. Contrôle parlementaire et évaluation, La documentation française, coll. Notes et études documentaires. Lyon, 1995 p. 13-30.
8. Chevalier J. L'État post-moderne, 3e éd. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2017. 328 p.
9. Flückiger A. Les racines historiques de la légistique en Suisse, Séminaire Commission européenne. Bruxelles: Commission européenne, 2017. 18 p.
10. Flückiger A. (Re)faire la loi — Traité de légistique à l'ère du droit souple. Bruxelles: Stämpfli Editions, 2019. 761 p.
11. Gaudemet J. Les naissances du droit — Le temps, le pouvoir et la science au service du droit. Paris: Montchrestien, 1997 369 p.
12. Huber E. Code civil suisse. Exposé des motifs de l'avant-projet du Département fédéral de Justice et de Police. Berne: Buehler, 1901, pp. 12–37.
13. Luchaire F. La sécurité juridique en droit constitutionnel français. Cahiers du Conseil constitutionnel, 2001, no 11, pp. 67–69.
14. Martucci F. Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Paris: Conseil Constitutionnel. Publications. 2020, Titre VII, no 5, 70–78.
15. Prevedourou E. Le principe de confiance légitime en droit public français. Athènes: Sakkoulas, 1998, 216 p.
16. Sutter L. Après la loi. Paris: Presses Universitaires de France, 2018, 272 p.
17. Zolinski C. Questions de légistique soulevées par la construction de la norme à l'aune du renouvellement des sources de droit / M. Behar-Touchais, N. Martial-Braz, J.-F. Riffard, dir. Les mutations de la norme. Études juridiques, Paris: Economica, 2011, pp. 51–64.



References

1. Barabash O.V. (2014) Juridical linguistics: roots, issues, prospects. *Vestnik Penzenskogo universiteta* = Journal of Penzensky University, no. 2, pp. 14-17 (in Russ.)
2. Barraud B. (2016) La légistique. In: *La recherche juridique*. Paris: L'Harmattan, p. 213.
3. Cassard-Valembos A.-L. (2020) L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français. Dans Titre N° 5, pp. 1–10.

4. Chernogor N.N., Zaloilo M.V. (2018) The Urgent Issues of Law-Making. Moscow: Kontrakt, 144 p. (in Russ.)
5. Chevalier J. (1995) L'évaluation législative : un enjeu politique. In: J.-L. Bergel, A. Delcampa, dir. Contrôle parlementaire et évaluation, La documentation française, coll. Notes et études documentaires, p. 15.
6. Chevalier J. (2017) *L'État post-moderne*. 3e éd. Paris: LGDJ, 328 p.
7. Flückiger A. (2007) Les racines historiques de la légistique en Suisse. Bruxelles: Commission européenne, 18 p.
8. Flückiger A. (2019) *(Re)faire la loi — Traité de légistique à l'ère du droit souple*. Bruxelles: Stämpfli Editions, 761 p.
9. Gaudemet J. (2001) *Les naissances du droit — Le temps, le pouvoir et la science au service du droit*. 3e éd. Paris: Montchrestien, 373 p.
10. Huber E. (1901) Code civil Suisse. Exposé des motifs de l'avant-projet du Département fédéral de Justice et de Police. Berne: Buehler, pp. 12–37.
11. Khabrieva T. Ya. (2018) The law and challenges of digital reality. *Zhurnal rossiyskogo prava* = Journal of Russian Law, no. 9, pp. 5–16 (in Russ.)
12. Luchaire F. (2001) La sécurité juridique en droit constitutionnel français. *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, pp. 67–69.
13. Martucci F. (2020) Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, Titre VII, N° 5 *La sécurité juridique*, octobre, pp. 70–78.
14. Prevedourou E. (1998) *Le principe de confiance légitime en droit public français*. Athènes: Sakkoulas, 216 p.
15. Sutter L. (2018) *Après la loi*. Paris: Presses Universitaires de France, 143 p.
16. Voloshinskaya A.A. (2015) Evaluation of regulation in Russian and abroad. *Gosudarstvennoye upravlenie* = State Management, issue 49, pp. 52–72 (in Russ.)
17. Zolinski C. (2011) Questions de légistique soulevées par la construction de la norme à l'aune du renouvellement des sources de droit. In: M. Behar-Touchais, N. Martial-Braz, J.-F. Riffard, dir. Les mutations de la norme. Études juridiques, p. 52.

Информация об авторе:

А.Н. Пилипенко — ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук.

Information about the author:

A.N. Pilipenko — Leading Researcher, Candidate of Sciences (Law).

Статья поступила в редакцию 28.03.2021; одобрена после рецензирования 28.08.2021; принята к публикации 15.12.2021.

The article was submitted to the editorial office 28.03.2021; approved after reviewing 28.08.2021; accepted for publication 15.12.2021.