

Е.В. КИСКИН

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ПРАВОТВОРЧЕСТВУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сложность социальных взаимосвязей в современном мире и быстрота происходящих в обществе изменений требуют повышения качества законодательного регулирования. Решению этой задачи может способствовать дальнейшее развитие стратегического подхода к правотворчеству в противовес господствующему в настоящее время ситуативному подходу (ad hoc). В статье рассматриваются некоторые тенденции, а также перспективы реализации стратегического подхода к правотворчеству в России на основе авторской концепции правотворческой стратегии. Автор исходит из коммуникативного понимания права и правотворчества, определяя стратегию как модель взаимодействия участников правотворческой деятельности на длительный период, направленную на формирование эффективного и легитимного нормативного регулирования. Предпринимается попытка классифицировать правотворческие стратегии, реализуемые в России. Все теоретические выводы подтверждаются многочисленными примерами из отечественной правотворческой практики. Автор также формулирует предложения, направленные на дальнейшее совершенствование стратегического подхода к правотворчеству.

Ключевые слова: правотворчество, коммуникативный подход к праву, стратегическое планирование, правотворческая стратегия, законопроекты.

JEL: K10, K19, E61

Необходимость стратегического подхода к правотворчеству и природа правотворческой стратегии

Понятие «стратегия» возникло в военном деле и означало искусство достижения целей в сопротивляющейся среде [1, с. 9–10]. С 1960–1970 гг. оно стало активно использоваться в теории и практике организации и управления бизнесом, а затем и в других сферах человеческой деятельности, включая государственное управление [2, с. 11].

С советского периода в отечественной юридической литературе закрепились позиция, что *правотворчество есть одна из форм соци-*

ального управления [3, с. 32–34], под которым понималось оказание упорядочивающего воздействия на социальные процессы [4, с. 241]. А поскольку управление — деятельность волевая и целенаправленная, социально-психологическая природа правотворчества будет выражаться в придании воле управляющего субъекта общеобязательного значения в объективации этой воли посредством юридических актов [5, с. 94–95].

Таким образом, необходимость стратегического подхода равным образом распространяется на правотворчество. Справедливость этого тезиса *подтверждается самой природой права*, которое, возникая в социально неоднородном обществе, представляет собой способ урегулирования и предотвращения конфликтов. Соответственно, эффективность выполнения этой функции будет выше в случае целенаправленного отбора правотворческих решений на основе анализа состояния общественных отношений, т.е. в случае применения стратегического подхода.

Нет необходимости отказываться от приведенной выше волевой характеристики правотворчества, однако с учетом современных подходов к правопониманию следует сделать несколько уточнений.

В самом общем виде способ действия права состоит в упорядочении общественных отношений посредством установления взаимно корреспондирующих прав и обязанностей субъектов при помощи официально-властных, формально определенных, преимущественно нормативных предписаний, снабженных механизмом принудительной реализации. При такой постановке вопроса следует согласиться с А.В. Поляковым, что право в действии характеризуется как структурированная социальная реальность, функционирующая как коммуникативное взаимодействие субъектов, носителей коррелятивных правомочий и обязанностей, нормативно конституированных в результате социально признанной интерпретации правовых текстов [6, с. 278–279]. Таким образом, *правотворчество представляет собой коммуникативную технологию*, о чем мы писали ранее [7]. Поэтому стратегию применительно к правотворчеству также необходимо рассматривать в коммуникативном ключе.

Не существует единого подхода к пониманию стратегии. В самом общем виде она предстает как инструментарий управления будущим, при этом ситуация структурируется таким образом, что переход к будущему моделируется как ряд последовательных шагов, в рамках которого постепенно элементы настоящего заменяются на элементы конструируемого будущего [1, с. 9]. Например, «Современный философский словарь» определяет стратегию как форму организации человеческих взаимодействий, максимально учитывающую возможности, перспективы, средства деятельности субъектов, проблемы, трудности, конфликты, которые препятствуют осуществлению взаимодействия [8, с. 681]. Таким образом, *с позиции коммуникативного подхода* стратегию в правотворчестве можно охарактеризовать как модель взаимодействия участников правотворческой деятельности на длительный период, направленную на формирование эффективного и легитимного нормативного регулирования.

Правотворческая коммуникация реализуется в рамках совокупности людей, имеющей определенную степень организации (социального института), обладающей правосубъектностью, выступающей в правоотношениях в виде единого целого, т.е. юридического института [9, с. 205–206]. Поэтому обязательным субъектом правотворческой стратегии *будет выступать коллективный субъект права в лице публично-правового образования* (наднационального объединения, государства или его части) *или института гражданского общества* (корпорации в широком понимании данного термина) [10, с. 70]. Соответственно правотворческая стратегия есть часть публичной стратегии (наднациональной, государственной, муниципальной) или корпоративной стратегии.

В настоящей статье речь пойдет преимущественно о публично-правовых стратегиях. Джефф Малган характеризует публичную (в русском переводе государственную) стратегию как систематическое использование государственными ведомствами публичных ресурсов и властных полномочий для достижения публичных (общественно значимых) целей [11, р. 19; 12, с. 39].

Подобное понимание стратегии положено в основу Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании), который направлен на регулирование отношений, возникающих между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. В силу ст. 3 названного акта стратегия социально-экономического развития Российской Федерации есть документ стратегического планирования, содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации. Дается также определение отраслевого документа стратегического планирования Российской Федерации как документа, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Не будем обсуждать достоинства и недостатки указанных определений, они имеют утилитарный характер и в целом релевантны изложенным выше подходам к стратегии.

Все сказанное приводит нас к выводу, что *характеризовать комплекс правотворческих инструментов как стратегию можно, если он обладает следующими минимальными характеристиками:*

- определены цели правотворческого цикла или нескольких взаимосвязанных циклов;
- осуществляется отбор правотворческого решения, обеспечивающего достижение целей;
- деятельность по достижению целей носит плановый характер, разбита на этапы, обеспечивающие конструирование желаемого будущего;
- в той или иной мере спрогнозированы последствия правотворческих решений.

При этом следует отметить, что стратегии могут быть как институционально оформлены в виде документов, так и имплицитно вытекать из деятельности субъектов правотворчества (об этом подробнее будет сказано ниже).

***Некоторые тенденции реализации стратегического подхода
к правотворчеству в Российской Федерации***

За последние 20 лет (с 1 января 2002 г.) в России только на федеральном уровне приняты более 200 документов, поименованных как «стратегия»¹. Они имеют разные структуру и содержание, но все содержат основные компоненты стратегии (цели, задачи, механизм реализации, планируемые результаты). При этом отдельных разделов, посвященных развитию нормативного регулирования, *они, как правило, не содержат*. Меры по реформированию законодательства перечисляются в числе прочих и без детализации. Например, в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г. из 122 мер по выполнению задач Стратегии перечислены лишь 5 направлений развития законодательства, причем без конкретизации, какие именно правотворческие решения требуются. В числе планируемых мер названы:

- совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере образования и создание условий для получения образования лицами, относящимися к малочисленным народам;
- установление для Арктической зоны особенностей законодательства в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- совершенствование механизмов субсидирования магистральных, межрегиональных и местных (внутрирегиональных) авиаперевозок;

¹ Все подсчеты числа актов в настоящем разделе, если иное не оговорено особо, сделаны автором с помощью справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

- определение системы социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации, которые работают и проживают в Арктической зоне;
- создание системы государственной поддержки завоза в населенные пункты, расположенные в отдаленных местностях, топлива, продовольствия и других жизненно необходимых товаров².

Как видим, направления совершенствования законодательства лишь констатированы. Причем в наиболее общем виде, а *содержательные характеристики* требуемого правового регулирования (что и как регулировать) *не определены*.

Кроме того, федеральными органами государственной власти за те же 20 лет (с 1 января 2002 г.) утверждены более 460 документов с наименованием «Концепция». При этом многие из указанных документов по содержанию *мало чем отличаются от отраслевых стратегий*, хотя принятие концепций Законом о стратегическом планировании не предусмотрено. Например, Концепция развития дополнительного образования детей описывает состояние и проблемы дополнительного образования детей, предусматривает цели и задачи его развития, приоритеты обновления содержания и технологий по направленностям дополнительного образования детей, этапы реализации и ожидаемые результаты реализации Концепции³. Меры по совершенствованию правового регулирования также в таких концепциях предусматриваются фрагментарно и стратегического характера не носят.

Другой вид концепций непосредственно затрагивает вопросы нормотворчества и (по сути) описывает правотворческие стратегии в определенной сфере. В качестве примеров можно привести Концепцию развития технологий машиночитаемого права⁴ или Концепцию законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют⁵. Указанные документы описывают общую характеристику и социально-экономические последствия предлагаемого регулирования, цели и задачи регулирования, ключевые инициативы и меры по реализации концепции. Следует отметить, что за рамками данных концепций остаются мотивы и критерии отбора предлагаемых правотворческих решений. Кроме того, названные документы не проходили сколько-нибудь широкого общественного обсуждения, что не способствует легитимации предлагаемых правотворческих решений.

² Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 марта 2022 г. № 678-р.

⁴ Концепция развития технологий машиночитаемого права. Утверждена Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 15 сентября 2021 г. № 31).

⁵ Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/44519/>

Помимо стратегий и концепций органами государственной власти утверждаются «основы государственной политики» (30 документов за 20 лет) и «основные направления государственной политики» (3 документа), содержащие цели, задачи, принципы и механизмы реализации государственной политики в соответствующей сфере.

Такое обилие документов стратегического планирования с часто пересекающимся содержанием, к сожалению, *не приводит к усилению стратегического подхода к правотворчеству*, поскольку, как мы писали выше, меры правотворческого характера описаны в них максимально общими фразами, фрагментарно, без обоснований.

Более того, как совершенно справедливо отметил профессор Ю.А. Тихомиров, в последние годы в России и других странах в сфере правотворчества действует принцип *ad hoc*, реагирование по ситуации, что дает негативные результаты [13]. В западной литературе для такого подхода предложен термин «*ad-hocism*» [14].

В подтверждение этого вывода можно привести следующие тенденции, характеризующие процесс законотворчества в России.

Первая. Инфляция законодательства и резкий рост поправочного нормотворчества: общее число принимаемых Федеральным Собранием законодательных актов возросло с 212⁶ в 2001 г. до 552 в 2020 г., при этом доля законов, устанавливающих новое правовое регулирование, в общем числе принятых федеральных законов снизилась с 32% в 2001 г. до 7% в 2020 г.⁷

Вторая. Продолжающиеся случаи изменения концепции законопроекта в ходе рассмотрения поправок во втором чтении путем дополнения нормами, которые не были предметом широкого обсуждения при внесении проекта и его рассмотрении в первом чтении, несмотря на неоднозначную оценку такой практики Конституционным Судом Российской Федерации⁸. Один из недавних примеров — Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 472-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹, который изначально-

⁶ Расчеты произведены автором на основании данных официального интернет-портала правовой информации (pravo.gov.ru). Критерием отбора являлось завершение рассмотрения законодательного акта палатами Федерального Собрания в соответствующем году. Поэтому в число актов, принятых в 2001 г., включены также 7 законодательных актов, принятых (одобренных) палатами Федерального Собрания в 2001 г., но подписанных Президентом Российской Федерации в 2002 г.

⁷ При расчете названной доли из анализа исключены федеральные законы о ратификации международных договоров (денонсации, присоединении к договорам, об оговорках и заявлениях к договорам), ежегодно принимаемые законы о бюджетах, законы о создании и упразднении судов.

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 г. № 492-III ГД “О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан”».

⁹ Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 472-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

но был внесен с наименованием «О внесении изменений в ст. 33-3 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и ст. 6-1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения»» и был направлен исключительно на продление моратория на распоряжение средствами пенсионных накоплений. При рассмотрении во втором чтении проект был дополнен нормами, регулирующими поступление на государственную службу, ее прохождение, приостановление, возобновление и прекращение¹⁰.

Третья. «Маятниковые» изменения — неоднократное внесение изменений, в т.ч. противоположных по содержанию, в одну и ту же норму закона в течение непродолжительного периода времени. Яркий пример — декриминализация клеветы в декабре 2011 г.¹¹ и возвращение состава в Уголовный кодекс Российской Федерации в июле 2012 г.¹².

Структура правотворческой стратегии

Вопрос о составе и структуре стратегии остается дискуссионным. С учетом изученной нами литературы могут быть предложены разные подходы к рассмотрению этого явления: текстовый подход (стратегия — элемент нормативного текста), организационный подход (стратегия — реализация субъектом правотворчества плана построения правового регулирования), синтетический подход (стратегия — определение направления развития и организация действий при целостном осознании ситуации), когнитивный подход (стратегия — совокупность процедур направленных на всесторонне изучение и понимание ситуации), праксиологический подход (стратегия — цепочка решений властного субъекта, его выборов определенных коммуникативных действий и правовых средств). Все эти подходы не противоречат друг другу, они рассматривают сложный феномен с разных сторон и наводят на осознание полиструктурности стратегии.

В.Н. Карташов и С.В. Бахвалов в качестве компонентов стратегии выделяют принципы, вопросы фундаментального планирования и прогнозирования законодательной деятельности [15, с. 145].

¹⁰ Законопроект № 201621-8 «О внесении изменений в ст. 33-3 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и ст. 6-1 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения»» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/201621-8>

¹¹ Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹² Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Если рассматривать стратегию как инструмент конструирования будущего, то к числу базовых ее элементов следует отнести долгосрочные правотворческие цели, т.к. именно они описывают идеальный образ желаемого результата. Изучению цели в праве посвящена обширная литература, что снимает с нас необходимость подробного описания этого вопроса [16]. Следует лишь отметить, что цели могут быть подразделены на общие (генеральные), более или менее стабильные в условиях данного общества, и специфические, обусловленные особенностями конкретно-исторической ситуации. И если проблематика формирования последних лежит в области политики и управления, т.е. за пределами юриспруденции, то первые в большей степени праворелевантны, ибо, во-первых, обусловлены, спецификой юридического типа социальной регуляции, а во-вторых, заданы параметрами конституционного строя конкретного государственно организованного общества.

Задача стратегии — *снижение вариативности правотворческой коммуникации*, отбор возможных путей достижения поставленных целей, поэтому она должна содержать критерии данного отбора. В качестве таковых, по нашему мнению, выступают:

- юридические принципы — базисные нормативно-логические модели наиболее общего характера, определяющие содержание и направленность правового регулирования;
- ценности, поддерживаемые субъектом правотворчества;
- факторы правотворчества (включая как общий деятельностный контекст, условия управленческого взаимодействия, так и привходящие, фоновые обстоятельства: экономические, культурные и прочие).

Что касается прогнозирования и планирования, то они, будучи дальнейшей проработкой и развитием целей в рамках заданной системы принципов, также являются компонентами стратегии.

Коммуникативный подход позволяет, помимо названных, выделить и иные структурные элементы правотворческой стратегии, в частности:

- субъекты правотворческой стратегии (адресат и адресант, между которыми в процессе коммуникации происходит обмен сообщениями; в случае правотворчества ими будут не столько отдельные индивиды, сколько социальные институты, прежде всего гражданское общество и государство);
- предмет правотворческой коммуникации (легитимация нормативного текста) и отражающее его сообщение;
- эффект правотворческой стратегии (ее последствия, выраженные в поведении, внутреннем состоянии или отношениях субъектов, прежде всего в добровольном принятии обществом того или иного нормативного текста);
- правотворческие интенции (поскольку законы творят не боги, им свойственны субъективные мотивы, интересы);
- программа правотворческой деятельности (план последовательных операций, определяющий, какой информацией необходимо обмениваться для решения конкретной задачи);

- коммуникативный код (исторически и культурно обусловленная система условных знаков, символов, в т.ч. язык права, конструкции, применяемые для передачи, обработки, хранения правовой информации; за его формирование ответственна правотворческая техника);
- коммуникационная сеть — система социальных или технических коммуникационных каналов, построенная в соответствии с исходными началами правового способа социальной регуляции;
- коммуникативная цепь — совокупность звеньев коммуникационного процесса, по которым передается информация;
- каналы коммуникации (способы и средства распространения информации);
- коммуникационный контроль — систематическая проверка и управление процессом правотворческой коммуникации, системами как изнутри (например, «самоцензура» законодателя — экспертизы, общественные обсуждения, оценка регулирующего воздействия), так и со стороны специальных институтов (конституционный контроль и т.п.) и др. элементы.

Виды и уровни правотворческих стратегий

Многообразие правотворческих стратегий диктует необходимость их классификации. Как указывалось выше, мы придерживаемся плюралистического подхода к праву и правотворчеству, с позиций которого «в одном и том же месте могут существовать несколько правовых пространств» надгосударственного, государственного и внутригосударственного уровня [17, с. 157].

В юриспруденции лицо, субъект права, чья воля выражается в той или иной норме (нормативном массиве) получил наименование институционального источника права [18, с. 78]. Учитывая волевую природу правотворческой стратегии, именно *критерий институционального источника является, по нашему мнению, основным при построении классификации ее видов.*

Исходя из указанного критерия, можно выделить следующие уровни формирования правотворческой стратегии: наднациональный, национальный (общегосударственный), субнациональный (в России — региональный и муниципальный); корпоративный.

В стратегиях *наднационального уровня* реализуется воля интеграционных международных объединений, таких как Европейский союз или Евразийский экономический союз (ЕАЭС). Так, исследователи отмечают последовательность и целенаправленность развития антимонопольного регулирования в рамках ЕАЭС, что свидетельствует о стратегическом подходе к регулированию конкурентных отношений [19].

Стратегии *национального (общегосударственного) уровня* отражают волю публично-властным образом организованного народа в целом (на-

ционального государства), т.е. применительно к России разрабатываются на федеральном уровне. Например, в рамках первоначальных редакций плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹³ и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁴ предполагалось реформирование правового регулирования преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности¹⁵, был подготовлен проект соответствующего федерального закона¹⁶, однако в настоящее время от формирования нового единого инструмента развития территорий правительство отказалось¹⁷, т.е. эта правотворческая стратегия осталась нереализованной¹⁸.

В стратегиях *субнационального уровня* реализуется воля юридических лиц публичного права субнационального уровня (о концепции юридических лиц публичного права (см.: [20]). Применительно к России будут существовать два подуровня: подуровень субъекта Российской Федерации и муниципальный подуровень.

В *субъектах Российской Федерации* характер стратегии имеют, например, меры по внедрению региональных инвестиционных стандартов, предусмотренных системой поддержки новых инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации¹⁹. Так, в Московской области утверждена Инвестиционная стратегия Московской области до 2024 г. и на перспективу до 2030 г.²⁰

¹³ План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р.

¹⁴ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

¹⁵ План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р.

¹⁶ Проект федерального закона «О преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ID проекта 02/04/09-18/00083729) // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <http://regulation.gov.ru/p/83729>.

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2020 г. № 3424-р, изменения, которые вносятся в Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2022 г. № 1704-р.

¹⁸ Материалы парламентских слушаний на тему «Новые подходы к привлечению инвестиций в регионы в рамках решения задач пространственного развития» (20.10.2022) // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/N50fm0FLlf6ufo5M7ayvsw7thgw2txLr.pdf>

¹⁹ Приказ Минэкономразвития России от 30 сентября 2021 г. № 591 «О системе поддержки новых инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации («Региональный инвестиционный стандарт»)» // Официальный портал Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/prikaz_minekonomrazvitiya_rossii_ot_30_sentyabrya_2021_g_591.html

²⁰ Постановление Правительства Московской области от 6 мая 2022 г. № 452/14 «Об Инвестиционной стратегии Московской области до 2024 года и на перспективу до 2030 года» // Правовые акты Московской области. URL: <https://mosoblpravo.ru/postanovlenie/2022/05/06/n-452-14/>

На *муниципальном уровне*, к сожалению, стратегический подход к правотворчеству встречается нечасто. Однако примеры есть. Автор данной статьи в 2006–2007 гг. участвовал в создании и внедрении в городе Костроме системы нормативного описания компетенции отраслевых (функциональных) органов местной администрации, основанной на выделении в структуре компетенции таких компонентов, как цели и предметы ведения (сфера деятельности) органа, его полномочия, права, ответственность, а также раздельном описании полномочий по вопросам местного значения и государственным мандатам. В ходе названной работы были определены цели, задачи, этапы и планируемые результаты, что позволяет охарактеризовать ее как стратегию²¹.

На *корпоративном уровне* правотворческая стратегия отражает совокупную волю людей, объединенных в рамках того или иного правосубъектного института гражданского общества — юридического лица или корпорации (в широком смысле). Каждая корпорация выражает совокупную волю своих членов в следующих формах: путем прямого волеизъявления членов, а также через создаваемые ими органы управления: волеобразующие и волеисполняющие [21, с. 193].

Так, достаточно развитым и разветвленным корпоративным правовым массивом обладает Русская Православная Церковь [22]. После принятия в 2000 г. нового Устава Русской Православной Церкви была последовательно реализована стратегия формирования правовой основы деятельности церковного суда [23].

Как мы видим на приведенных примерах, стратегии крайне неоднородны по масштабам конструируемого будущего. С точки зрения *традиционного для юриспруденции деления законодательства на отрасли*, можно выделить межотраслевые, отраслевые и суботраслевые или локальные стратегии.

Межотраслевые стратегии охватывают развитие нескольких отраслей законодательства или формирование «сквозных» институтов. Например, первоначальной редакцией государственной программы «Юстиция»²² предусматривалось комплексное реформирование правового регулирования рынка профессиональной юридической помощи в Российской Федерации, включая внесение изменений в законодательство об адвокатуре и процессуальные кодексы. Был обсужден, одо-

²¹ Результаты работы отражены в положениях об отраслевых (функциональных) органах Администрации города Костромы. Об успешности стратегии свидетельствует следование разработанной системе в течение длительного времени (с 2006 г. по настоящее время). См., например: решения Думы города Костромы от 27 октября 2022 г. № 188 «Об утверждении Положения об Управлении дорожной деятельности и транспортного обслуживания Администрации города Костромы», от 27 октября 2022 г. № 189 «Об учреждении Управления муниципальным жилищным фондом Администрации города Костромы и об утверждении Положения о нем» // Официальный сайт Думы города Костромы. URL: https://duma-kostroma.ru/documents/?category=resolution_duma

²² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 312 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Юстиция”».

брен Министерством юстиции Российской Федерации и опубликован проект концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи, предполагавший адвокатскую монополию на судебное представительство²³. Однако эта стратегия также осталась нереализованной.

Единственным в новейшей истории России *примером* реализованной институционально оформленной и публично выраженной *отраслевой стратегии* является разработка Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации на основании Указа Президента Российской Федерации «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации»²⁴. В названном Указе были четко обозначены цели развития гражданского законодательства и определен механизм формирования будущей концепции. Совету при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства и Исследовательскому центру частного права при Президенте Российской Федерации поручена разработка концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, а также предложений о мерах по ее реализации, которые должны были предусматривать подготовку в 2009–2010 гг. проектов федеральных законов о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации. Определена также обязательность публичного обсуждения концепции.

О том, что проводившаяся работа носила именно стратегический характер, свидетельствует избранный Советом по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства подход к формированию концепции. Были созданы семь рабочих групп по направлениям работы: об общих положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, о юридических лицах, о вещном праве, об общих положениях обязательственного права, о ценных бумагах и финансовых сделках, о международном частном праве, об интеллектуальных правах. Каждая группа подготовила проект концепции по соответствующему направлению, все они были опубликованы, обсуждены с привлечением ученых и практиков [24, с. 10–11]. Важными особенностями работы над Концепцией стали указание на варианты возможного совершенствования норм Гражданского кодекса и приведение мотивов выбора того или иного варианта [25]. По итогам работы была сформирована единая Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, которая была одобрена на заседании Совета по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства под председательством Президента России 7 октября 2009 г. [26]. Многие положения Концепции впоследствии были реали-

²³ Проект Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи // Федеральная палата адвокатов РФ. URL: <https://fparf.ru/documents/draft-regulations/the-draft-concept-for-the-regulation-of-the-market-of-professional-legal-assistance/>

²⁴ Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации».

зованы в федеральных законах о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации²⁵.

Суботраслевые (локальные) стратегии охватывают развитие какого-либо конкретного института в рамках отрасли законодательства. Примером такой стратегии может быть работа по подготовке проекта федерального закона «О северном завозе», осуществляемая Минвостокразвития России в текущем году. Министерством четко декларированы цели и принципы проектируемого регулирования, проведен анализ состояния северного завоза и регуляторной практики субъектов Российской Федерации в этой сфере, создана экспертная группа по проработке проекта с участием сенаторов, депутатов Государственной Думы, представителей регионов, экспертов. В ходе работы указанной группы подробно обосновывались все правотворческие решения, нашедшие отражение в проекте, анализировались замечания и предложения членов рабочей группы²⁶.

Наличие в структуре стратегии планов и прогнозов приводит нас к осознанию **различия стратегий по степени проработанности**:

- *детализованные*, предстающие в виде основанного на прогнозе долгосрочного плана, включающего описание долгосрочных целей и принципов коммуникации власти и общества в правовой сфере;
- *генерализованные*, охватывающие лишь базовые цели, долгосрочные типы и принципы правотворческой коммуникации, которые в свою очередь ограничивают вариативность конкретного правотворческого акта;

и по форме внешнего выражения:

- *институционализированные стратегии*, которые объективированы в виде единого документа или в совокупности документов, в деятельности коллегиального органа, осуществляющего подготовку акта правотворчества (многочисленные примеры таких стратегий приведены выше);

²⁵ Законопроект № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/47538-6>. При рассмотрении во втором чтении данный законопроект был разбит на части, которые принимались как отдельные федеральные законы (всего по состоянию на 1 декабря 2022 г. — 12 частей, 11 принято и 1 на рассмотрении в Государственной Думе). Например, Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ «О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» и др.

²⁶ Материалы заседания Совета по вопросам развития Дальнего Востока, Арктики и Антарктики при Совете Федерации на тему «Совершенствование законодательного обеспечения завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности» (27.10.2022) // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания РФ. URL: <http://council.gov.ru/media/files/C31794FXIMDb8nD3bUAQnW3wlu3QAFd1.pdf>

- *имплицитные стратегии*, которые осознаются (рефлексируются, выводятся) исходя из последовательных шагов субъектов правотворчества.

Имплицитный характер носят, например, многие изменения избирательного законодательства в последние годы, которые укладываются в единую логику и направлены на достижение определенной цели, в частности, на минимизацию организационных и технических барьеров реализации активного и пассивного избирательного права. К числу таких новелл относятся внедрение сервисов «мобильного избирателя», дистанционного электронного голосования, расширение времени голосования и возможностей голосования вне помещения для голосования, право сбора подписей в поддержку кандидатов в электронном виде. Наличие такой общей цели и планового подхода последовательно декларируется председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации²⁷.

Некоторые направления развития стратегического подхода к правотворчеству в Российской Федерации

Проведенное исследование приводит к выводу, что *в России в правотворчестве преобладает тактический подход* (адхокизм), состоящий в ситуационном реагировании на изменения в социальной жизни. Справедливости ради отметим, что такой подход является традиционным в силу имманентных праву консервативности и ретроспективности.

Вместе с тем имеется значительное число случаев применения стратегического подхода, которые до настоящего времени не носят характера системы.

Тенденция к постоянному усложнению социальных взаимосвязей и ситуация международной турбулентности требуют усиления стратегических начал в правотворчестве. Эвристически ценным является рассмотрение правотворчества и его стратегий в рамках коммуникативного подхода, что позволяет сформулировать следующие *предложения по повышению роли стратегий*:

1. упорядочение системы документов стратегического планирования отраслевого характера, исключение множественности их видов (стратегии, концепции, основы государственной политики);
2. оптимизация внутренней структуры документов стратегического планирования, выделение отдельного раздела, посвященного совершенствованию правового регулирования в соответствующей сфере;
3. институционализация правотворческих стратегий, в т.ч. локальных, определение случаев, когда обязательным является форма-

²⁷ Встреча с Председателем Центризбиркома Эллой Памфиловой (2019 г.) // Официальный сайт Администрации Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59719>; встреча с Председателем Центризбиркома Эллой Памфиловой (2021 г.) // Официальный сайт Администрации Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66727>.

- лизованное описание стратегии, например, в виде концепции законопроекта²⁸;
4. установление обязательности рассмотрения вариантов решения стратегических задач и обоснования выбора того или иного варианта;
 5. расширение сферы применения оценки регулирующего воздействия, распространение обязательности ее проведения на законопроекты, внесенные не только правительством Российской Федерации, но и иными субъектами права законодательной инициативы, а также проведение оценки при внесении поправок к законопроектам;
 6. расширение инструментов общественного и экспертного обсуждения стратегических подходов к совершенствованию законодательства.

Список литературы

1. *Почепцов Г.Г.* Стратегия. Инструментарий по управлению будущим. М.: Рефл-бук; Киев: Ваклер, 2005. 384 с.
2. *Фридман Л.* Стратегия: война, революция, бизнес. М.: Кучково поле, 2018. 767 с.
3. *Управленческие процедуры* / отв. ред. *Б.М. Лазарев*. М.: Наука, 1988. 271 с.
4. *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. 368 с.
5. *Нашиц А.* Правотворчество теория и законодательная техника. М.: Прогресс, 1974. 256 с.
6. *Поляков А. В.* Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. 642 с.
7. *Кискин Е.В.* Стратегия как компонент правотворческой технологии: коммуникативный подход // *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 292–298.
8. *Современный философский словарь* / под ред. *В.Е. Кемерова*. М.: Академический Проект, 2004. 864 с.
9. *Иоффе О.С., Шаргородский Д.С.* Вопросы теории права. М.: Госюриздат, 1961. 381 с.
10. *Алексеев С.С.* Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
11. *Mulgan G.* The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. Oxford: OUP, 2009. 306 p.
12. *Малган Дж.* Искусство государственной стратегии: мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд-во Института Гайдара, 2020. 472 с.
13. *Тихомиров Ю.А.* Право и процесс познания // *Правотворчество в XXI веке: эволюция доктрины и практики (к 90-летию со дня рождения А.С. Пиголкина): сборник научных статей* / отв. ред. *В.В. Лазарев*. М.: Норма, ИНФРА-М, 2023. С. 57–62.

²⁸ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов».

14. *Bianchi A.* Ad-hocism and the Rule of Law // *European Journal of International Law*. 2002. Vol. 13. Iss. 1. P. 263–272.
15. *Карташов В.Н., Бахвалов С.В.* Законодательная технология субъектов Российской Федерации. Ярославль: Изд-во Ярославского государственного университета, 2010. 368 с.
16. *Малько А.В., Шундилов К.В.* Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Саратовский филиал Института государства и права РАН, Саратовская государственная академия права, 2003. 294 с.
17. *Бержель Ж.Л.* Общая теория права. М.: Nota bene, 2000. 464 с.
18. *Карташов В.Н.* Введение в общую теорию правовой системы общества. Ч. 1. Ярославль: Ярославский государственный университет, 1995. 122 с.
19. *Лебедев И.Ю.* Современные особенности развития конкуренции в странах ЕАЭС // *Инновации и инвестиции*. 2021. № 5. С. 31–35.
20. *Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.
21. *Гражданское право*. В 2 т. Т. 1 / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Бек, 1998. 816 с.
22. *Гаранова Е.П.* Церковное право и российская правовая система. Кострома: Костромской государственный технологический университет, 2007. 270 с.
23. *Ведяев А.В.* Нормативное регулирование деятельности церковного суда в Русской Православной Церкви: история, современное состояние, проблемы и перспективы // *Христианское чтение*. 2021. № 3. С. 305–320.
24. *Суханов, Е. А.* О Концепции развития гражданского законодательства РФ // *Вестник Московского университета*. Серия 11: Право. 2010. № 5. С. 7–26.
25. Концепция совершенствования общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации // *Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации*. 2009. № 4. С. 6–101.
26. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации / Исследовательский центр частного права при Президенте Российской Федерации; вступ. ст. А. Л. Маковского. М.: Консультант Плюс, 2009. 160 с.

References

1. *Pocheptsov G.G.* Strategiiia. Instrumentarii po upravleniiu budushchim [Strategy. Toolkit for Managing the Future]. Moscow, Repl-buk, Kiev, Vakler, 2005, 384 p. (In Russ.).
2. *Fridman L.* Strategiiia: voina, revoliutsiia, biznes [Strategy: War, Revolution, Business]. Moscow, Kuchkovo pole, 2018, 767 p. (In Russ.).
3. *Upravlencheskie protsedury* [Management Procedures], edition by B.M. Lazarev. Moscow, Nauka, 1988, 271 p. (In Russ.).
4. *Afanas'ev V. G.* Obshchestvo: sistemnost', poznanie i upravlenie [Society: Consistency, Knowledge and Management]. Moscow, Politizdat, 1981, 368 p. (In Russ.).
5. *Nashits A.* Pravotvorchestvo teoriiia i zakonodatel'naia tekhnika [Law-Making Theory and Legislative Technique]. Moscow, Progress, 1974, 256 p. (In Russ.).
6. *Poliakov A. V.* Obshchaia teoriiia prava: problemy interpretatsii v kontekste kommunikativnogo podkhoda [General Theory of Law: Problems of Interpretation in the Context of the Communicative Approach]. Saint Petersburg, Izdatel'skii dom Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta, 2004, 642 p. (In Russ.).
7. *Kiskin E.V.* Strategiiia kak komponent pravotvorcheskoi tekhnologii: kommunikativnyi podkhod [Strategy as a Component of Law-Making Technology: a Communicative Approach], *Iuridicheskaiia tekhnika* [Legal Technique], 2015, No. 9, pp. 292–298. (In Russ.).

8. Sovremennyyi filosofskii slovar' [Modern Philosophical Dictionary], edition by V.E. Kemerova. Moscow, Akademicheskii Proekt, 2004, 864 p. (In Russ.).
9. Ioffe O.S., Shargorodskii D.S. Voprosy teorii prava [Questions of the Theory of Law]. Moscow, Gosiurizdat, 1961, 381 p. (In Russ.).
10. Alekseev S.S. Pravo: azbuka – teoriia – filosofii. Opyt kompleksnogo issledovaniia [Law: Alphabet – Theory – Philosophy. Comprehensive Research Experience]. Moscow, Statut, 1999, 712 p. (In Russ.).
11. Mulgan G. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. Oxford, OUP, 2009, 306 p.
12. Malgan Dzh. Iskusstvo gosudarstvennoi strategii: mobilizatsiia vlasti i znaniia vo imia vseobshchego blaga [The Art of State Strategy: Mobilization of Power and Knowledge for the Common Good]. Moscow, Izd-vo Instituta Gaidara, 2020, 472 p. (In Russ.).
13. Tikhomirov Iu.A. Pravo i protsess poznaniia [Law and the Process of Cognition]. *Pravotvorchestvo v XXI v-ke: evoliutsiia doktriny i praktiki (k 90-letiiu so dnia rozhdeniia A.S. Pigolkina). Sbornik nauchnykh statei* [Lawmaking in the XXI Century: the Evolution of Doctrine and Practice (to the 90th Anniversary of the Birth of A.S. Pigolkin): Collection of Scientific Articles], edition by V.V. Lazarev. Moscow, Norma, INFRA-M, 2023, pp. 52–67. (In Russ.).
14. Bianchi A. Ad-hocism and the Rule of Law, *European Journal of International Law*, 2002, Vol. 13, Iss. 1, pp. 263–272.
15. Kartashov V.N., Bakhvalov S.V. Zakonodatel'naia tekhnologiiia sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [Legislative Technology of Subjects of the Russian Federation]. Iaroslavl', Izd-vo Iaroslavskogo gosudarstvennogo universiteta, 2010, 368 p. (In Russ.).
16. Mal'ko A.V., Shundikov K.V. Tseli i sredstva v prave i pravovoi politike [Goals and Means in Law and Legal Policy]. Saratov, Saratovskii filial Instituta gosudarstva i prava RAN, Saratovskaia gosudarstvennaia akademiia prava, 2003, 294 p. (In Russ.).
17. Berzhel' Zh.L. Obshchaia teoriia prava [General Theory of Law]. Moscow, Nota bene, 2000. 464 p. (In Russ.).
18. Kartashov V.N. Vvedenie v obshchuiu teoriiu pravovoi sistemy obshchestva. Chast 1 [Introduction to the General Theory of the Legal System of Society. Part 1]. Iaroslavl', Iaroslavskii gosudarstvennyi universitet, 1995, 122 p. (In Russ.).
19. Lebedev I.Iu. Sovremennye osobennosti razvitiia konkurentsii v stranakh EAES [Modern Features of the Development of Competition in the Countries of the EAES], *Innovatsii i investitsii* [Innovations and Investments], 2021, No. 5, pp. 31–35. (In Russ.).
20. Chirkin V.E. Iuridicheskoe litso publicnogo prava [Legal Entity of Public Law]. Moscow, Norma, 2007, 352 p. (In Russ.).
21. Grazhdanskoe pravo. V 2 t. T. I [Civil Law. In 2 Vols. Vol. I], edition by E.A. Sukhanov. Moscow, Bek, 1998, 816 p. (In Russ.).
22. Garanova E.P. Tserkovnoe pravo i rossiiskaia pravovaia Sistema [Church Law and the Russian Legal System]. Kostroma, Kostromskoi gosudarstvennii tekhnologicheskii universitet, 2007, 270 p. (In Russ.).
23. Vediaev A.V. Normativnoe regulirovanie deiatel'nosti tserkovnogo suda v Russkoi Pravoslavnoi Tserkvi: istoriia, sovremennoe sostoianie, problemy i perspektivy [Normative Regulation of the Activities of the Church Court in the Russian Orthodox Church: History, Current State, Problems and Prospects], *Khristianskoe chtenie* [Christian Reading], 2021, No. 3, pp. 305–320. (In Russ.).
24. Sukhanov, E. A. O Kontseptsii razvitiia grazhdanskogo zakonodatel'stva RF [On the Concept of Development of Civil Legislation of the Russian Federation], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriia 11: Pravo* [Bulletin of Moscow University. Episode 11: Right], 2010, No. 5, pp. 7–26. (In Russ.).

25. Kontsepsiia sovershenstvovaniia obshchikh polozhenii Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii [The Concept of Improving the General Provisions of the Civil Code of the Russian Federation], *Vestnik Vysshego arbitrazhnogo suda Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation], 2009, No. 4, pp. 6–101. (In Russ.).

26. Kontsepsiia razvitiia grazhdanskogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [The Concept of Development of Civil Legislation of the Russian Federation], *Issledovatel'skii tsentr chastnogo prava pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii*, vstup. st. A.L. Makovskogo. Moscow, Konsul'tant Plus, 2009, 160 p. (In Russ.).

TRENDS AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF THE STRATEGIC APPROACH TO LAW-MAKING IN THE RUSSIAN FEDERATION

The complexity of social interactions in the modern world and the growing speed of changes taking place in society require an improvement in the quality of legal regulation. The solution of this problem can be facilitated by the further development of a strategic approach to lawmaking, as opposed to the currently prevailing situational approach (ad hoc). The article discusses some trends, as well as prospects for implementing a strategic approach to lawmaking in Russia based on the author's concept of lawmaking strategy. The author stands on the communicative understanding of law and lawmaking, defining strategy as a model of interaction between participants in lawmaking activities for a long period, aimed at the formation of effective and legitimate regulation. An attempt is made to classify the law-making strategies implemented in Russia. All theoretical conclusions are confirmed by numerous examples from domestic law-making practice. The author also formulate proposals aimed at further improving the strategic approach to lawmaking in Russia.

Keywords: lawmaking, communicative approach to law, strategic planning, lawmaking strategy, bills.

JEL: K10, K19, E61

Дата поступления – 06.12.2022 г.

КИСКИН Евгений Владимирович

Советник Аппарата;

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /
ул. Новый Арбат, д. 19, г. Москва, 127025.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

KISKIN Evgeny V.

Advisor of the Executive Office;

Federation Council of The Federal Assembly of The Russian Federation /
19, Novy Arbat St., Moscow, 127025.

e-mail: evkiskin@yandex.ru

Для цитирования:

Кискин Е.В. Тенденции и перспективы развития стратегического подхода к правотворчеству в Российской Федерации // *Федерализм*. 2022. Т. 27. № 4 (108). С. 50–67. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-4-50-67>