

Е.В. КИСКИН

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ПОСТРОЕНИЮ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ (НА ПРИМЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ)

В настоящее время в России правотворческая деятельность осуществляется по модели тактического (ad hoc) реагирования на изменение ситуации, т.е. путем внесения множества локальных изменений в законодательство (так, в 2023 г. принято 685 федеральных и 9 федеральных конституционных законов). Вместе с тем быстрота и глубина происходящих в мире трансформаций, а также возрастающая сложность социальных взаимосвязей требуют перехода к стратегическому подходу, т.е. к целенаправленному конструированию будущего правовыми средствами. Правотворческая стратегия позволяет снизить вариативность развития правового регулирования, поэтому ее исследование весьма актуально. В статье предпринимается попытка исследования правотворческой стратегии с позиций системной методологии. Такой подход позволяет рассмотреть стратегию комплексно, охарактеризовать ее свойства, функции, состав и структуры, а также взаимосвязи с внешней средой. Теоретические выводы иллюстрируются на примере формирования стратегии пространственного развития России. Это направление стратегического планирования сейчас особенно актуально, поскольку необходимо реагировать на новые внешние (санкции, переориентация экономических связей) и внутренние (увеличение числа субъектов Федерации, перераспределение логистических потоков, необходимость обеспечения технологического суверенитета) вызовы. В заключение автор делает выводы о необходимости институционализации правотворческой стратегии и обеспечении системного подхода при ее формировании.
Ключевые слова: стратегия, правотворчество, системный подход, правотворческая стратегия, пространственное развитие, стратегия пространственного развития, регион.

JEL: E27, E61, K10, K19, O18

«Нет ничего практичнее хорошей теории». Эта максима, приписываемая психологу Курту Левину [1, с. 1], пожалуй, наиболее точно выражает потребность научного осмысления правотворческой деятельности, особенно той ее части, которая связана с определением долгосрочных

перспектив развития правового регулирования. Быстрота и глубина происходящих в мире трансформаций, а также возрастающая сложность социальных взаимосвязей требуют перехода от тактического (*ad hoc*) реагирования на изменение ситуации к *целенаправленному конструированию будущего*, в т.ч. правовыми средствами. Правотворческая стратегия выступает тем самым инструментарием, *позволяющим снизить вариативность развития правового регулирования*, придать этому процессу целенаправленность и рациональную обоснованность.

В общественных науках стратегия изучается прежде всего экономикой и в основном применительно к поведению частных коммерческих субъектов (фирм, корпораций) [2; 3]. Появляющиеся в последние годы работы, исследующие стратегический подход к государственному (шире — публичному) управлению, носят преимущественно прагматический и дидактический характер [4], а в юридической литературе рассматриваются, как правило, отдельные аспекты правовых (в т.ч. правотворческих) стратегий [5].

В то же время в современной постнеклассической науке системность сохраняет свое значение как важный методологический принцип [6]. Поэтому мы считаем необходимым предпринять попытку обосновать более широкий (универсальный) подход к правотворческой стратегии. Несмотря на имеющееся мнение о невозможности построения общей теории систем [7, с. 296–298], решение такой задачи применительно к конкретной области социальной (правовой) действительности мы полагаем реальным и эвристически продуктивным. За основу (в качестве своего рода аксиоматической системы) примем вариант упорядочения общесистемных категорий, предложенный Валерием Николаевичем Сагатовским [8], что позволит обеспечить методологическое единство исследования.

Теоретические выводы мы проиллюстрируем на примере формирования правотворческой стратегии в сфере пространственного развития России. Выбор фактического материала не случаен. Страна оказалась в беспрецедентных для современной истории обстоятельствах. Внешнее санкционное давление, смена парадигмы внешнеполитических и внешнеэкономических отношений, территориальные изменения — все это повышает неопределенность дальнейшего развития государства, в т.ч. в части системы расселения, пространственной организации экономики, социальной и иных сфер общественной жизни.

В то же время именно стратегия, как мы сказали, призвана оптимизировать процессы управления будущим [9, с. 9], повысить предсказуемость результата принимаемых правотворческих решений.

Кроме того, в следующем году прекращает действие Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹. Правительство уже приступило к разработке концепции ее новой

¹ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

версии². Поэтому теоретическое осмысление правотворческих аспектов стратегического планирования именно в сфере пространственно-го развития весьма актуально.

Правотворческая стратегия как система

Рассматривая правотворческую стратегию в качестве системы, мы характеризуем ее как целое, которое не сводимо к механической сумме составляющих его частей, т.е. обладающее *особыми интегративными характеристиками*, придающими всей совокупности новые качества.

Сложность исходного объекта ведет к тому, что в науке до настоящего времени *нет единого понимания онтологического статуса стратегии*. Она рассматривается как деятельность, процесс, набор правил, паттерн или план, а также как совокупность этих понятий [10]. Исходя из многообразия стратегий, все эти подходы имеют эвристическую ценность. С точки зрения системного метода сущность правотворческой стратегии может быть познана в различии с другими объектами. Элементы системы, различные или тождественные по отношению к элементам других систем, характеризуются как *свойства* этой системы [8, с. 176]. Понятно, что критериев сходства и различия правотворческой стратегии с другими системами может быть множество, остановимся лишь на *наиболее существенных*, с нашей точки зрения, *свойствах стратегии*.

Правотворческая стратегия — *гетерогенная система*, состоит из элементов разной природы. Соответственно, она не может быть однозначно описана как совокупность одних лишь действий, или процессов, или правил, либо же как документ (группа документов).

Учитывая, что правотворчество есть институционализированная деятельность по разработке, принятию, легитимации и трансляции общеобязательных нормативных текстов, то правотворческая стратегия должна рассматриваться как *деятельностная система*. Это означает, что ее *элементами*, т.е. первичными, далее не редуцируемыми (применительно к интегративным свойствам системы) составными частями будут субъекты, объекты и связи (отношения) между ними. Причем именно последние придают всей совокупности интегративные качества.

Человеческая деятельность предполагает социальные взаимодействия и тем самым коммуникацию. Как мы неоднократно писали ранее, правотворчество имеет коммуникативную природу и мыслится как интеракция субъектов, в ходе которой формируются социально признанные нормативные правовые тексты [11; 12]. Соответственно, с этой точки зрения правотворческая стратегия будет *коммуникативной системой*.

Исходя из специфики правотворческой коммуникации, направленной на институционализацию общеобязательных велений, необходимо обратить внимание на прескриптивный (предписывающий) характер правотворческой стратегии. И в этом плане она выступает как *норма-*

² Михаил Мишустин дал поручения по итогам стратегической сессии по развитию инфраструктуры. URL: <http://government.ru/news/50202/>

тивная система. При этом нормативность не означает, что правотворческая стратегия состоит только из норм (правил), мы понимаем ее в более общем смысле как абстрактно-всеобщее выражение должностования. Поэтому стратегия — это своего рода желаемый образ будущих норм.

Из свойства гетерогенности следует также, что правотворческая стратегия — это *комплексная система*, т.е. ее образуют элементы, одновременно функционирующие в других системах, причем в других по своей природе, с которыми правотворческая стратегия на этом основании связана сложными функциональными и иными зависимостями.

Правотворческая стратегия, будучи самостоятельной системой, вместе с тем является компонентом системы более высокого порядка — публичной (государственной) управленческой стратегии. Применительно к сфере пространственного развития это означает, что правотворческая стратегия в этой области должна рассматриваться как часть стратегии пространственного развития, при этом часть неотъемлемая, поскольку в современном обществе правовое регулирование выступает основным инструментом социального управления.

Сказанное также приводит нас к выводу что *стратегия пространственного развития* как система — *более широкое понятие, нежели документ с таким же названием*, принятие которого предусмотрено ст. 20 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В соответствии с п. 26 ст. 3 названного Федерального закона, стратегия пространственного развития Российской Федерации — документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации.

В то же время в силу ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия пространственного развития Российской Федерации разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и стратегии национальной безопасности Российской Федерации, *определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации* и меры по их достижению и решению. А согласно ч. 6 этой же статьи по поручению Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации разрабатывает основы государственной политики регионального развития Российской Федерации, *являющиеся основой для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации*. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации утверждаются Президентом Российской Федерации.

Обращает на себя внимание множественность документов — основы и стратегия — *при едином предмете управления* — региональном развитии России. Причем первый из них логически предшествует второму: основы (и здесь, следуя тексту закона никак не избежать тавтологии)

задают основы для определения приоритетов, которые в свою очередь формулируются стратегией.

В юриспруденции сферу социальных взаимосвязей (общественных отношений), на которую направлено упорядочивающее воздействие права, называют предметом правового регулирования. Таким образом, с точки зрения правотворческого компонента, исходя из текста закона, оба документа — основы и стратегия — *имеют общий предмет* и логически связаны. Поэтому их можно рассматривать как составные части единой правотворческой стратегии в сфере регионального (пространственного) развития в широком системном понимании, изложенном выше.

Если сравнить содержание действующих Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года³ (далее — Основы) и Стратегии пространственного развития на период до 2025 года (далее — Стратегия) в части определения ими предмета своего регулирования, то можно заметить что Основы, как и предусмотрено Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», оперируют термином «региональное развитие», понимаемым как политическое и социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В то же время Стратегия, отходя от буквального смысла норм закона, заменяет понятие «региональное развитие» понятием «пространственное развитие», которое определяется как совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в т.ч. за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития. Как видим, в понимании Стратегии, пространственное развитие шире регионального, что представляется верным [13]. Поэтому подход законодателя, закрепленный в нормах Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», где, по сути, пространственное развитие сводится к региональному, видится сомнительным. С точки зрения системной методологии полагаем необходимым проработать вопрос *об унификации понятийного аппарата и устранении множественности документов с пересекающимся содержанием*. При этом определение пространственного развития, сформулированное в Стратегии, несмотря на дискуссионный характер [13], для утилитарных целей построения правотворческой стратегии в данной сфере мы полагаем вполне приемлемым, поскольку оно достаточно четко характеризует предмет регулирования (какие группы отношений надо регулировать).

Функции правотворческой стратегии

Приведенные признаки правотворческой стратегии могут быть обнаружены у множества иных систем. Чем же характеризуется ее уникальность?

³ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Поскольку система как целое не сводима к сумме составляющих ее элементов, то именно особые взаимодействия, связи и отношения между этими элементами сообщают ей интегративные свойства, которые, проявляясь в действии, рассматриваются как *функции системы* [8, с. 173].

Рассмотрим основные функции правотворческой стратегии.

Главная ее функция состоит в *оптимизации процессов управления будущим*. При этом правотворческая коммуникация выстраивается таким образом, чтобы переход к желаемому правовому регулированию представлял собой ряд последовательных шагов, в рамках которого постепенно отдельные элементы настоящего заменялись на элементы конструируемого будущего. Поэтому центральным звеном стратегии является образ желаемого будущего, который формируется через целеполагание. Подробнее о целях как компонентах правотворческой стратегии будет сказано ниже.

Еще одна функция связана со *снижением вариативности будущего правового регулирования*. Стратегия предполагает рациональный отбор правотворческих решений для достижения заданных целей, решения поставленных задач и, соответственно, включает в себя критерии такого отбора. Например, Стратегией пространственного развития на период до 2025 года предусматривается реализация дополнительных направлений социально-экономического развития исторических поселений за счет сохранения и воссоздания памятников истории и культуры и исторически ценных градоформирующих объектов. Таким образом, в качестве поддерживаемого государством, т.е. преимущественно обеспечиваемого правовыми средствами подхода, выбрана, по сути, консервация (сохранение) наследия, а не ревитализация исторической среды или популяризация туристского потенциала этих территорий. При этом какие-либо критерии (обоснования) выбора такого решения не приведены.

Функция приоритизации реализуется путем ранжирования задач и определения последовательности их решения в условиях ограниченности ресурсов. Так, Стратегией пространственного развития на период до 2025 года поставлена задача сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации. При этом Стратегией определен перечень приоритетных геостратегических территорий (приложение № 4): эксклавные субъекты, регионы Северного Кавказа, Дальний Восток и Арктическая зона Российской Федерации. Соответственно, при выравнивании регионов первостепенное внимание законодателя будет уделено созданию на этих территориях наиболее благоприятного режима развития экономики. Примерами такого первостепенного внимания могут быть принятие закона о преференциальном осуществлении предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации⁴ или распространение режима особой экономической зоны

⁴ Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

на Курильские острова⁵. В то же время режим территорий опережающего развития в моногородах продолжает оставаться менее льготным, чем таковой на Дальнем Востоке⁶.

Функция адаптации. Стратегия, формирующая образ будущего правового регулирования и пути его достижения, обеспечивает устойчивость правотворческой коммуникации в изменяющихся условиях. Недаром, в социальных науках данный термин появился в 50-е гг. XX в., когда существенное значение приобрела проблема реакции на неожиданные изменения во внешней среде [2, с. 68]. Кроме того, стратегия существует не просто в меняющейся, а в конфликтной (конкурентной) среде. Как пишет Лоуренс Фридман, «там, где цели и так легко достижимы, где задействованы неодоушевленные предметы, а не другие люди, где ставки не велики, стратегия не так уж и необходима. В широком смысле, стратегия вступает в действие там, где имеется открытый или потенциальный конфликт, столкновение интересов, требующее какого-то разрешения» [14, с. 9].

Право же всегда действует в остро конфликтной среде. Поэтому правотворческая стратегия выполняет также *функцию преодоления сопротивления среды*. Так, решение задачи по ускоренному социально-экономическому развитию Дальнего Востока сдерживается продолжающимся миграционным оттоком населения⁷. Для того чтобы преодолеть этот негативный фактор, принимаются правотворческие решения, направленные на закрепление постоянного населения и миграционный приток (например, льготное предоставление земельных участков (программа «Дальневосточный гектар»)⁸, субсидирование ставки по ипотеке (проект «Дальневосточная ипотека»)⁹ и др.).

⁵ Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о проведении на территории Калининградской области эксперимента по созданию условий для упорядоченной электронной торговли товарами».

⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации».

⁷ См.: Материалы парламентских слушаний на тему «О ходе реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://region.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/150940/>

⁸ Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2019 г. № 1609 «Об утверждении условий программы «Дальневосточная и арктическая ипотека», Правил предоставления субсидий из федерального бюджета акционерному обществу «ДОМ.РФ» в виде вкладов в имущество акционерного общества «ДОМ.РФ», не увеличивающих его уставный капитал, для возмещения российским кредитным организациям и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам, предоставленным гражданам Российской Федерации на приобретение или строительство жилых помещений на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, а также на сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации, и внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2015 г. № 1713-р».

Предусматривая рациональный выбор и обоснование правотворческих решений в процессе коммуникации, правотворческая стратегия выполняет *функцию дополнительной легитимации* правотворческих решений. Как мы отмечали, правотворческая стратегия нормативна, поскольку предопределяет поведение как законодателя, так и участников регулируемых отношений, обуславливает принятие правотворческих решений, *ограничивает усмотрение законодателя*. Таким образом, стратегия обеспечивает обоснование и оправдание правотворческих решений.

Ни действующая Стратегия пространственного развития на период до 2025 года, ни большинство других документов стратегического планирования не предусматривают мотивы принятия содержащихся в них решений. При этом, как мы писали выше, стратегия как система не сводима к одноименному документу. Поэтому мотивы принятия решений могут быть опубликованы отдельно. Важно отметить, что п. 7 Положения о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации (утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870) предусмотрено, что при подготовке стратегии пространственного развития *разрабатываются обосновывающие материалы*, включающие в себя статистические, аналитические, картографические и иные материалы, определяющие и иллюстрирующие основные решения и положения стратегии. Указанные материалы не входят в состав документа, утверждаемого распоряжением Правительства Российской Федерации.

При этом названным Положением обнародование данных материалов не предусмотрено, хотя это является весьма значимым с точки зрения легитимации (оправдания) принимаемых решений.

Логическая структура правотворческой стратегии

Теоретики системного подхода различают категории состава и структуры системы. Если первая (состав) характеризует лишь набор (множество) элементов, входящих в систему, то вторая (структура) акцентирует внимание на отношениях между элементами, их упорядоченности. В зависимости от того, какой элемент будет выбран в качестве отправной точки, мы можем увидеть разные варианты построения отношений между элементами, т.е. разные структуры [8, с. 187–188]. Сказанное приводит к мысли о полиструктурности правотворческой стратегии как сис-темы.

Применительно к разным правовым явлениям В.Н. Карташов рассматривает логическую (логику-философскую), пространственную, генетическую, временную, стохастическую и иные структуры [15, с. 161–162]. В рамках настоящей работы мы обратим внимание на *логическую структуру* правотворческой стратегии.

Внутренняя логика стратегии, как мы уже говорили (и здесь мы согласны с Г.Г. Почепцовым), состоит в накоплении элементов будущего в настоящем, притом таких элементов, которые позволяют осуществить наиболее оптимальный переход к этому будущему. Специфика стратегии состоит в том, что она видит как будущее, так и настоящее одновременно. Поэтому, исходя из нее, можно понять потребности будущего в настоящем, что именно будет нужно для того, чтобы сблизить эти две точки (будущего и настоящего) наименее болезненно [9, с. 40]. С этой точки зрения *главным и неотъемлемым компонентом* правотворческой стратегии будут **цели**, поскольку, именно они характеризуют идеальный образ предполагаемого результата, т.е. желаемое состояние будущего правового регулирования.

Цели правотворческой стратегии могут быть подразделены на внутренние, обусловленные спецификой юридического типа социальной регуляции и более или менее стабильные в условиях данного общества, а также внешние, характеризующие желаемое состояние сферы социальной действительности (общественных отношений), составляющих предмет моделируемого правового регулирования.

К числу внутренних и постоянных целей правотворческой стратегии относится прежде всего формирование эффективного и легитимного нормативного правового текста. А внешние цели специфичны для каждой конкретной стратегии. Применительно к правотворческой стратегии в исследуемой нами сфере внешние цели будут зависть от целей стратегии пространственного развития в целом, т.е. от моделируемых результатов ее реализации — идеального состояния пространственной структуры экономики и системы расселения, которого планируется достичь.

Следует отметить, что в действующей Стратегии пространственного развития на период до 2025 года определена одна цель: обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны. Как видим, такая цель не моделирует конечный результат, а характеризует процесс, т.е. ее достижение невозможно оценить. С точки зрения правотворчества, исходя из такой цели, мы не сможем определить, что и как надлежит регулировать. Общепринято, что цели должны быть выполнимы и измеримы, т.е. снабжены индикаторами, позволяющими оценить степень их достижения.

Следующий компонент логической структуры стратегии — это **задачи**. Они чаще всего определяются как *направления или пути достижения целей*. Они описывают, что нужно сделать, чтобы обеспечить переход к конструируемому будущему. В Стратегии пространственного развития на период до 2025 года одна из задач сформулирована следующим образом: «сокращение уровня межрегиональной дифференциации в со-

циально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий:

- за счет повышения устойчивости системы расселения путем социально-экономического развития городов и сельских территорий;
- за счет повышения конкурентоспособности экономик субъектов Российской Федерации путем обеспечения условий для развития производства товаров и услуг в отраслях перспективных экономических специализаций субъектов Российской Федерации, приведенных по перечню согласно приложению № 1;
- за счет улучшения транспортной доступности сельских территорий;
- за счет совершенствования территориальной системы организации оказания услуг социальной сферы, обеспечивающей ее оптимальную доступность с учетом современных технологий предоставления услуг;
- за счет усиления межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в рамках макрорегионов Российской Федерации, состав которых приведен согласно приложению № 2;
- за счет формирования и развития минерально-сырьевых центров».

Обращает на себя внимание, что первая часть («сокращение уровня межрегиональной дифференциации...») этой формулировки больше подходит под понятие цели, т.к. характеризует конечный результат и может быть измерена.

Применительно к правотворчеству соотношение цели и задачи может выглядеть, например, следующим образом (это лишь пример логического соотношения, абстрагируемся от целесообразности):

- внешняя цель — повышение вклада малых и средних городов в экономический рост;
- задача — установление в малых и средних городах более льготного режима ведения предпринимательской деятельности по сравнению с крупными агломерациями.

Приоритеты также выступают в качестве компонента логической структуры правотворческой стратегии, поскольку они объективируют интересы общества, позволяют ранжировать задачи и определить очередность их решения, т.е. в конечном счете — рационально распределить ресурсы.

В числе приоритетов пространственного развития до 2025 г. действующая Стратегия называет развитие приграничных муниципальных образований с учетом их стратегического значения, существующего уровня и потенциала социально-экономического развития. Это означает, что применительно к сформулированной выше гипотетической задаче более льготный режим ведения предпринимательской деятельности прежде всего должен быть обеспечен именно в приграничных муниципалитетах.

Формирование правотворческой стратегии невозможно без определения *вариантов достижения целей и решения задач, а также критериев отбора таких вариантов*. Вариативность стратегии — важное свойство, обеспечивающее ее гибкость и в то же время устойчивость в сопротивляющейся (конкурентной) среде. При этом выбор вариантов правотворческих решений должен быть рационально обоснован, мотивирован, что обеспечит эффективность и легитимность будущего регулирования. Например, задача формирования и развития минерально-сырьевых центров в Арктической зоне может быть решена как за счет преимущественного использования вахтового метода освоения месторождений, так и за счет обустройства и развития постоянных поселений в Арктической зоне. С точки зрения правового регулирования выбор такого метода может потребовать, в частности, следующих мер:

- совершенствования положений гл. 47 «Особенности регулирования труда лиц, работающих вахтовым методом» Трудового кодекса Российской Федерации;
- законодательного закрепления понятия «вахтовый поселок» и его статуса;
- дополнения Градостроительного кодекса Российской Федерации нормами, устанавливающими требования к проектированию вахтовых поселков [16, с. 105].

Рациональные основания выбора такого решения понятны — повышение рентабельности, снижение себестоимости и улучшение результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятия, а также экономия средств государства на развитие социальной инфраструктуры.

Выбор в сторону обустройства Арктики, постоянным населением может обеспечиваться теми же мерами привлечения населения, что и на Дальнем Востоке («арктический гектар» и «арктическая ипотека»), а также совершенствованием пенсионного обеспечения лиц, работающих в Арктической зоне. Здесь основания выбора будут преимущественно социального и геополитического характера.

Прогнозы как компонент логической структуры правотворческой стратегии позволяют оценить последствия проектируемых решений, возможные варианты развития моделируемых общественных отношений. Д.А. Керимов акцентировал внимание на соотношении прогнозов и целей. Прогнозирование, с его точки зрения, является необходимым этапом становления правовой цели, которая всегда включает в себя те моменты предвидения, которые наиболее достоверны, строго, основаны на объективных закономерностях действительности, ее реальных возможностях [17, с. 281].

Планы как компонент завершают логическую структуру правотворческой стратегии, поскольку обеспечивают последовательное, поэтапное достижение целей, т.е. постепенную замену элементов настоящего элементами конструируемого будущего. При этом с точки зрения внешней формы совершенно не принципиально, будет ли это отдельный документ, совокупность документов или отдельные положения в разных

документах. Так, план реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹⁰ включает в себя, в частности, и меры правотворческого характера.

Некоторые направления формирования правотворческой стратегии в сфере пространственного развития

Проведенное исследование, основанное на системной методологии, приводит как минимум, к двум важным выводам.

Во-первых, правотворческая стратегия в сфере пространственного развития *требует институционализации*. Мы не настаиваем на принятии отдельного документа и даже на выделении в проектируемой стратегии пространственного развития отдельного раздела, но считаем нужным подумать о более четком описании предполагаемого правового регулирования, включая обоснование выбранного варианта такого регулирования. Последнее не вполне в духе российской традиции, которой свойственно оставлять за рамками правового акта мотивы его принятия, однако опубликование оснований выбора правового регулирования способно повысить степень его легитимации. Эта задача может быть решена *обнародованием части обосновывающих материалов к стратегии*, что, кстати, практиковалось в законопроектной работе в предреволюционный период. Так, проект Гражданского уложения Российской империи, подготовленный в 1892–1899 гг., был опубликован в двенадцати томах, с подробными постатейными пояснениями, описывающими логику рассуждений авторов проекта [18].

Во-вторых, при разработке новой редакции стратегии пространственного развития России важно обеспечить *системность* ее формирования. Это требует решения трех задач.

Первая – согласование положения Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и подзаконных актов в части устранения двойственности понятий «региональное развитие» и «пространственное развитие», описывающих предмет стратегии.

Вторая – оценка целесообразности формирования двух документов стратегического планирования по одному (с точки зрения закона) предмету – основ государственной политики регионального развития и стратегии пространственного развития. Если принятие основ необходимо, например, с целью повышения статуса и юридической силы документа (утверждается Президентом Российской Федерации), то, учитывая важность сферы пространственного развития, можно рассмотреть вопрос о повышении статуса объединенного документа.

Третья – проектирование логически целостной структуры стратегии с учетом формулирования целей, задач, приоритетов, исходя из разработанного наукой разграничения этих понятий, а также с учетом новых территориальных и геополитических реалий.

¹⁰ План реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 3227-р.

Список литературы

1. McCain K.W. "Nothing as Practical as a Good Theory". Does Lewin's Maxim Still Have Salience in the Applied Social Sciences? // *Proceedings of the Association for Information Science and Technology*. 2015. N 52 (1). P. 1–4.
2. Ансофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. 520 с.
3. Стратегия: пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2022. 288 с. (Серия «Harvard Business Review: 10 лучших статей»).
4. Малган Дж. Искусство государственной стратегии: мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд-во Института Гайдара, 2020. 472 с.
5. Юридическая техника: Ежегодник. 2015. № 9: материалы XVI Международного научно-практического форума «Юртехнетика» на тему: «Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)» (Н. Новгород, 25–27 сентября 2014 г.) / гл. ред. В.М. Баранов. Н. Новгород: Кириллица, 2015. 851 с.
6. Толтыкин В.Е. Системность как методологический принцип современной постнеклассической науки // *Теория и практика общественного развития*. 2011. № 7. С. 27–30.
7. Дубровский В.Я. Очерки по общей теории деятельности. М.: ННФ «Институт развития им. Г.П. Шедровицкого», 2011. 576 с.
8. Сагатовский В.Н. Основы систематизации всеобщих категорий. Томск: Издательство Томского университета, 1973. 432 с.
9. Почепцов Г.Г. Стратегия. Инструментарий по управлению будущим. М.: Рефл-бук, К.: Ваклер, 2005. 384 с.
10. Наумова Е.А. Анализ определений стратегии и ее место в системе функционирования предприятия. Разнообразие взглядов и подходов к стратегии // *Вестник ЮУрГУ. Серия: Экономика и менеджмент*. 2011. № 8 (225). С. 111–114.
11. Кискин Е.В. Стратегия как компонент правотворческой технологии: коммуникативный подход // *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 292–298.
12. Кискин Е.В. Принципы как компонент правотворческой стратегии (на примере законодательства о выборах и референдумах) // *Избирательное законодательство и практика*. 2021. № 4. С. 11–14.
13. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовые проблемы пространственного развития Российской Федерации: вопросы стратегического планирования // *Юрист*. 2020. № 5. С. 56–61.
14. Фридман Л. Стратегия: война, революция, бизнес. М.: Кучково поле, 2018. 767 с.
15. Карташов В.Н. Принципы права: понятие, структуры, функции // *Юридическая техника*. 2020. № 14. С. 158–166.
16. Попова О.В. Социальные аспекты нормативно-правового регулирования вахтового труда в северных регионах // *Теория и практика общественного развития*. 2021. № 12. С. 104–109.
17. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. М.: СГА, 2003. 521 с.
18. Проект книги первой Гражданского уложения с объяснительною запискою. СПб.: Государственная типография, 1893. 263 с.

References

1. McCain K.W. “Nothing as Practical as a Good Theory”. Does Lewin’s Maxim Still Have Salience in the Applied Social Sciences? *Proceedings of the Association for Information Science and Technology*, 2015, No. 52 (1), pp. 1–4.
2. Ansoff I. Strategicheskoe upravlenie [Strategic Management]. Moscow, Ekonomika, 1989, 520 p. (In Russ.).
3. Strategiiia (Seriia “Harvard Business Review: 10 luchshikh statei”) [Strategy (Harvard Business Review Series: Top 10 Articles)]. Translated from English. Moscow, Al’pina Publisher, 2022, 288 p. (In Russ.).
4. Malgan Dzh. Iskuststvo gosudarstvennoi strategii: mobilizatsiia vlasti i znaniia vo imia vseobshchego blaga [The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good]. Moscow, Izdatel’svo Instituta Gaidara, 2020, 472 p. (In Russ.).
5. Yuridicheskaya tekhnika: Ezhegodnik. 2015. N 9: materialy XVI Mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo foruma “Yurtekhnetika” na temu: “Strategiya, taktika, tekhnika zakonotvorchestva (vzaimosvyaz’, innovatsionnye dostizheniya, oshibki)” (Nizhnii Novgorod, 25–27 sentyabrya 2014 g.) [Legal Technique: Yearbook. 2015. No. 9: materials of the XVI International Scientific and Practical Forum “Yurtekhnetics” on the topic: “Strategy, Tactics, Technique of Lawmaking (Interrelation, Innovative Achievements, Mistakes)” (Nizhniy Novgorod, September 25–27, 2014)], chief editor V.M. Baranov. Nizhniy Novgorod, Kirillitsa, 2015, 851 p. (In Russ.).
6. Tolpykin V.E. Sistemnost’ kak metodologicheskii printsip sovremennoi postneklassicheskoi nauki [Systematicity as a Methodological Principle of Modern Post-Non-Classical Science], *Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia* [Theory and Practice of Social Development], 2011, No. 7, pp. 27–30. (In Russ.).
7. Dubrovskii V.Ia. Ocherki po obshchei teorii deiatel’nosti [Essays on the General Theory of Activity]. Moscow, NNF “Institut razvitiia im. G.P. Shchedrovitskogo”, 2011, 576 p. (In Russ.).
8. Sagatovskii V.N. Osnovy sistematizatsii vseobshchikh kategorii [Fundamentals of Systematization of Universal Categories]. Tomsk: Izdatel’svo Tomskogo universiteta, 1973, 432 p. (In Russ.).
9. Pocheptsov G.G. Strategiiia. Instrumentarii po upravleniiu budushchim [Toolkit for Managing the Future]. Moscow, Refl-buk, Kiev, Vakler, 2005, 384 p. (In Russ.).
10. Naumova E.A. Analiz opredelenii strategii i ee mesto v sisteme funktsionirovaniia predpriiatiia. Raznoobrazie vzgliadov i podkhodov k strategii [Analysis of Definitions of Strategy and Its Place in the System of Enterprise Functioning. Diversity of Views and Approaches to Strategy], *Vestnik IuUrGU. Seriya: Ekonomika i menedzhment* [Bulletin of SUSU. Series: Economics and Management], 2011, No. 8 (225), pp. 111–114. (In Russ.).
11. Kiskin E.V. Strategiiia kak komponent pravotvorcheskoi tekhnologii: kommunikativnyi podkhod [Strategy as a Component of Law-Making Technology: a Communicative Approach], *Iuridicheskaya tekhnika* [Legal Technology], 2015, No. 9, pp. 292–298. (In Russ.).
12. Kiskin E.V. Printsipy kak komponent pravotvorcheskoi strategii (na primere zakonodatel’sтва o vyborakh i referendumakh) [Principles as a Component of Law-Making Strategy (Using the Example of Legislation on Elections and Referendums)], *Izbitatel’noe zakonodatel’svo i praktika* [Electoral Legislation and Practice], 2021, No. 4, pp. 11–14. (In Russ.).
13. Zhavoronkova N.G., Shpakovskii Iu.G. Pravovye problemy prostranstvennogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii: voprosy strategicheskogo planirovaniia [Legal Problems of Spatial Development of the Russian Federation: Issues of Strategic Planning], *Iurist* [Lawyer], 2020, No. 5, pp. 56–61. (In Russ.).

14. Fridman L. Strategii: voina, revoliutsiia, biznes [Strategy: War, Revolution, Business]. Moscow, Kuchkovo pole, 2018, 767 p. (In Russ.).
15. Kartashov V.N. Printsipy prava: ponyatie, struktury, funktsii [Principles of Law: Concept, Structures, Functions], *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal Technique], 2020, No. 14, pp. 158–166. (In Russ.).
16. Popova O.V. Sotsial'nye aspekty normativno-pravovogo regulirovaniia vakhtovogo truda v severnykh regionakh [Social Aspects of Legal Regulation of Rotational Work in the Northern Regions], *Teoriia i praktika obshchestvennogo razvitiia* [Theory and Practice of Social Development], 2021, No. 12, pp. 104–109. (In Russ.).
17. Kerimov D.A. Metodologiya prava: Predmet, funktsii, problemy filosofii prava [Methodology of Law: Subject, Functions, Problems of Philosophy of Law]. Moscow, SGA, 2003, 521 p. (In Russ.).
18. Proekt knigi pervoi Grazhdanskogo ulozheniia s ob"iasnitel'noi zapiskoiu [Draft Book of the First Civil Code with an Explanatory Note]. Saint Petersburg, Gosudarstvennaia tipografiia, 1893, 263 p. (In Russ.).

SYSTEMATIC APPROACH TO THE CONSTRUCTION OF A LAW-MAKING STRATEGY (USING THE EXAMPLE OF STRATEGIC PLANNING OF SPATIAL DEVELOPMENT IN RUSSIA)

Currently in Russia, lawmaking is carried out according to the model of tactical (ad hoc) response to changing situations, i.e. by introducing many local changes to legislation (for example, in 2023, 685 federal and 9 federal constitutional laws were adopted). At the same time, the speed and depth of transformations taking place in the world, as well as the increasing complexity of social relationships, require a transition to a strategic approach, i.e. to the purposeful construction of the future by legal means. The law-making strategy allows us to reduce the variability in the development of legal regulation, so its study is a matter of current interest. The article attempts to study the law-making strategy from the perspective of systemic methodology. This approach allows us to consider the strategy comprehensively, characterize its properties, functions, composition and structure, as well as relationships with the external environment. The theoretical conclusions are illustrated using the example of the formation of a spatial development strategy for Russia. This area of strategic planning is now especially relevant, since it is necessary to respond to new external (sanctions, reorientation of economic relations) and internal (increasing the number of subjects of the Federation, redistribution of logistics flows, the need to ensure technological sovereignty) challenges. In conclusion, the author draws conclusions about the need to institutionalize the law-making strategy and to ensure a systematic approach in its formation.

Keywords: strategy, lawmaking, systemic approach, lawmaking strategy, spatial development, spatial development strategy, region.

JEL: K10, K19, E61

Дата поступления — 05.02.2024 г.

КИСКИН Евгений Владимирович

заместитель руководителя аппарата Комитета;
Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской
Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.
e-mail: evkiskin@yandex.ru

KISKIN Evgeny V.

Deputy Head of a Committee Staff;
Executive Office of the Federation Council of the Federal Assembly of the
Russian Federation / 26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.
e-mail: evkiskin@yandex.ru

Для цитирования:

Кискин Е.В. Системный подход к построению правотворческой стратегии (на примере стратегического планирования пространственного развития России) // Федерализм. 2024. Т. 29. № 1 (113). С. 5–20. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2024-1-5-20>