О концепции правотворческой политики Российской Федерации в XXI веке

ГОЛОВИНА Анна Александровна, старший научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: aagolovina@mail.ru

Сегодня в России отсутствует целостная концепция правотворческой политики, в результате чего в правотворчестве нарастают негативные тенденции, такие как бессистемность, противоречивость, стирание содержательной границы между законодательным и подзаконным правовым регулированием, усложнение языка и стиля закона, инфляция правовой материи, дублирование норм права, «темнота» закона, затрудняющая его обыденное толкование, и т. д. Сохранение этих и иных тенденций может привести к тому, что право как инструмент государства в решении общественно значимых задач окажется недостаточно эффективным и все больше будет замещаться внеправовыми социальными регуляторами, а презумпция знания закона обратится в иную теоретическую категорию — правовую фикцию.

Для того чтобы обозначить актуальные проблемы в области правотворческой политики Российской Федерации и предложить возможные направления их решения, в настоящей статье исследуется понятие правотворческой политики, а также ее цели, в качестве которых предлагается рассматривать создание эффективного механизма правотворчества и в итоге — создание качественной системы права.

Используя системно-правовой, формально-юридический, диалектический и иные методы исследования, автор выявляет некоторые проблемы концептуального характера в следующих сферах правотворческой политики Российской Федерации: политика перераспределения правотворческой компетенции между уровнями правотворчества; политика определения круга субъектов, участвующих в правотворчестве; политика в области установления стандартов качества правотворчества; политика в области определения границ правового регулирования.

В статье обосновывается целесообразность разработки и принятия Концепции правотворческой политики Российской Федерации — системы взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели и задачи правотворческой политики в России.

Ключевые слова: правотворчество, правотворческая политика, цели правотворческой политики, субъекты правотворческой политики, концепция правотворческой политики Российской Федерации.

On the Concept of Russian Law-making Policy in the XXI Century

A. A. GOLOVINA, senior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: aagolovina@mail.ru

Currently Russia lacks a comprehensive concept of law-making policy, as a result of which negative tendencies are growing in law-making, such as unsystematic, contradictory, erasing the substantive border between legislative and sub-legal regulation, complication of the language and style of the law, inflation of legal matter, duplication of legal norms, the “darkness” of law, which complicates its everyday interpretation, etc. Preservation of these and other tendencies may lead to the fact that law as an instrument of the state in solving socially significant tasks will not be sufficiently effective and will be increasingly replaced by extra-legal social regulators, and the presumption of knowledge of the law will turn into a different theoretical category — legal fiction.

In order to identify current problems in the field of law-making policy of the Russian Federation and suggest possible directions for their solution this article explores the concept of law-making policy, as well as its goals, which are proposed to consider the creation of an effective law-making mechanism and, ultimately, the creation of a quality legal system.

Using the systematic legal, formal legal, dialectical and other research methods, the author reveals some conceptual problems in the following areas of law-making policy of the Russian Federation: 1) the policy of redistributing law-making competence between levels of law-making; 2) the policy of determining the range of subjects involved in law-making; 3) a policy in the area of setting standards for the quality of law-making; 4) policy in determining the boundaries of legal regulation.

In order to solve these problems, the article substantiates the desirability of developing and adopting a Concept for the law-making policy of the Russian Federation. It is proposed to define this Concept as a system of views on the basic principles, priorities, goals and objectives of the law-making policy in the Russian Federation. Its possible approximate content is outlined: a) the main provisions, including the concept of the concept of law-making policy, the legal basis of law-making policy, its goals and objectives; b) the main problems in the field of quality and effectiveness of law-making activities that currently exist in the Russian legal system; c) priority directions of the system solution of problems in the field of lawmaking.

Keywords: law-making, law-making policy, goals of law-making policy, subjects of law-making policy, the concept of law-making policy of the Russian Federation.

DOI: 10.12737/art_2019_4_2

На современном этапе, когда высочайший темп изменений в экономической, социальной, информационной и иных сферах вносит значительный элемент хаотичности и турбулентности в государственно-правовые процессы как на микро-, так и на макроуровнях, выигрывают в глобальной конкуренции государства те, у которых есть стратегическое видение собственной перспективы развития на годы и десятилетия вперед.

В недавней концептуальной статье «Россия — 2024: Стратегия социально-экономического развития» Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев отметил, каким беспрецедентным стал темп изменений, при котором инновации, меняющие жизнь человека, происходят за считанные годы, в рамках жизни одного поколения, и подчеркнул, что «динамизм новых технологий усиливает непредсказуемость многих процессов современного мира. Она возросла за последнее десятилетие, и вряд ли эта ситуация изменится в обозримом будущем. Поэтому возникает необходимость уточнить роль долгосрочного стратегического планирования и прогнозирования. При всем желании “заглянуть за горизонт” их надежность будет ограниченной. Это не означает, что работа над документами долгосрочного ха-

рактера потеряла актуальность. Однако важно определить их роль как инструментов выработки и реализации политики»¹.

За последние годы российская правовая система обогатилась многими нормативными правовыми актами концептуального, стратегического характера, которые выстраиваются в систему, основанную на Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Очевидно, что такая направленность на подведение концептуальных основ под правотворчество в самых различных его сферах, прежде всего военной, внешнеполитической и экономической, является частью осознанной государственной политики. Однако концепция собственно правотворческой политики парадоксальным образом оказалась при этом на периферии фокуса внимания законодателя, и правотворчество по-прежнему подчинено некоторым тенденциям хаотичности, инерционности, сиюминутности, нарастания негативных явлений так называемой инфляции правовой материи.

¹ Медведев Д. А. Россия — 2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 7.

Согласимся с Н. Н. Черногором и М. В. Залоило, которые подчеркивают, что «документы стратегического планирования проецируют разработку нормативных правовых актов, нередко предопределяют правотворческую политику страны, а повышение эффективности правотворчества связано с имеющимися проблемами необеспеченности проводимых реформ должной нормативно-правовой регуляцией, когда правотворческая деятельность нередко идет вне русла социально-экономического развития или выступает подчас в виде лишь оформительской, регламентирующей то, что предрешиено в документах стратегического планирования»².

Исходя из изложенного, особенно актуальным представляется определение понятия российской правотворческой политики, ее целей и задач, проблем и путей их решения.

Под правотворческой политикой в научной литературе предлагается понимать «особую разновидность правовой политики, выражающуюся в научно обоснованной, последовательной и системной деятельности государственных структур и субъектов гражданского общества, направленной на формирование и реализацию стратегии и тактики правотворчества, повышение его эффективности в целях создания непротиворечивой и целостной системы права»³.

Таким образом, правотворческая политика представляет собой одно из направлений правовой политики, которое в научной литературе характеризуется как «научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по созда-

нию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры в жизни общества и личности»⁴. Смысловым, стержнеобразующим здесь является понятие политики как деятельности, направленной на обретение, удержание и использование власти. Соответственно, правотворческая политика рождается там и тогда, где и когда реализуются властеотношения в такой специфической сфере, как правотворчество.

При этом, на наш взгляд, сущность государства, характер власти или политический режим влияют лишь на характеристики правотворческой политики, но не на факт ее наличия или отсутствия. Правотворческая политика в той или иной форме имеется в любом государстве. Современное Российское государство также обладает собственной правотворческой политикой, что следует прежде всего из наличия в нем суверенитета (и правового суверенитета как его проявления) и целенаправленной властной деятельности государства в области принятия тех или иных нормативных правовых актов, в частности деятельности по определению наиболее стратегически значимых направлений правотворчества, разработке концепций и стратегий, включающих элементы правового планирования и прогнозирования, планов правотворческой деятельности конкретных органов государственной власти и т. д. Однако констатации факта наличия такой политики, на наш взгляд, недостаточно для выяв-

² Черногор Н. Н., Залоило М. В. Актуальные проблемы правотворчества: учеб. пособие. М., 2018. С. 44.

³ Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М., 2010.

⁴ Богославский Е. А. Правовая политика и формы ее реализации // Теория и практика общественного развития. 2014. № 21. С. 141.

ления ее эффективности, что требует обращения к показателям качества продукта такой деятельности, т. е. правовой нормы (шире — системы права, а также качества законодательства как ее формального воплощения).

В целом в понимании сути правотворческой политики особых расхождений в науке не наблюдается, однако можно отметить некоторую неопределенность в выявлении круга ее субъектов. В частности, по мнению некоторых авторов, в современном Российском государстве круг субъектов правотворческой политики включает «население, которое имеет право непосредственно участвовать в правотворчестве путем проведения референдумов и свободных выборов; государство, его органы, должностных лиц, которые формируют и осуществляют ее; общественные организации, общественные объединения, судебные органы, представительные органы местного самоуправления, обладающие правом участия в нормотворчестве», причем этот перечень предлагается считать открытым, «поскольку в новых российских условиях влиять на формирование правовой политики, участвовать в ней могут и иные субъекты, помимо перечисленных»⁵.

Вместе с тем, по нашему мнению, подобная позиция небесспорна. Представляется, что политика — это прежде всего действия долгосрочного характера, которые определяются заранее предустановленными целями и задачами. Она предполагает систему мер, реализуемых в ходе последовательных действий, достаточно гибкую и наделенную способностью меняться в ответ на вызовы времени и в то же время обладающую необходимым горизон-

том планирования, чтобы видеть результат и влиять на его достижение. То есть правотворческую политику могут определять только лица и органы, обладающие государственной властью и соответствующими правотворческими полномочиями. Политика — это стратегия, в том числе на долгосрочную перспективу, а не непосредственно сама деятельность по принятию нормативных правовых актов, в которой действительно может участвовать достаточно широкий круг субъектов.

Иными словами, если бы мы придерживались точки зрения, изложенной в приведенной выше цитате, пришлось бы поставить знак равенства между субъектами, участвующими в правотворчестве (нередко довольно косвенно, как, например, общественные организации, привлекаемые на стадии обсуждения законопроектов), и субъектами правотворческой политики, что видится не вполне верным.

Таким образом, по нашему мнению, основным субъектом правотворческой политики является государство в лице уполномоченных лиц и государственных органов, наделенных соответствующей государственной властью. Ибо, как известно, власть и политика — понятия неразделимые и второго не бывает без первого, они являются смыслоопределяющими друг для друга. Политические партии и иные акторы сугубо политической сферы общественной жизни, разумеется, также оказывают влияние на данный процесс, однако косвенно, опосредованно, путем встраивания в правотворческий процесс в институционализированной форме (через государственно-властные институты).

Согласимся с О. Ю. Рыбаковым и С. В. Тихоновой в том, что именно «государство олицетворяет публичное пространство, тогда как гражданское общество воплощает деполитизированную сферу свободы, фундаментом которой является экономика свободного рынка и

⁵ Земченков Н. Ф. Правотворческая политика РФ на региональном уровне: философско-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 37—41.

индивид как социальная единица. В последние десятилетия в государственно-правовой жизни современных цивилизованных стран наметились тенденции к смягчению классических границ между государством и гражданским обществом, к их трансформации во взаимопроницающие, гибридные институты, к диффузии и взаимопроникновению, обеспечивающим динамическое, подвижное равновесие между государством и личностью. Однако до завершения этих процессов пока далеко»⁶.

Целью правотворческой политики является, на наш взгляд, создание эффективного механизма правотворчества и в итоге — качественной системы права.

Можно ли сегодня уверенно констатировать, что эта цель достигнута? Объективный анализ качества российского законодательства и правотворческого процесса показывает, что, несмотря на усилия государства по его совершенствованию, по ряду параметров оно нуждается в серьезном концептуальном улучшении.

Рассмотрим некоторые актуальные проблемы правотворческой политики в отдельных ее сферах, которые, по нашему мнению, хотя и не исчерпывают имеющихся недостатков, однако находятся в ряду наиболее негативно влияющих на системность и качество правотворческой деятельности в Российской Федерации.

Политика перераспределения правотворческой компетенции между уровнями правотворчества. Эта политика определяется стратегическими задачами укрепления российской государственности, построения оптимального механизма взаимодействия между уровнями государственно-властного ап-

парата, динамикой федерализма в России и т. д.

Как показывает практика, четкой государственной политики в данной сфере не прослеживается. Наиболее показательным, что границы между законодательным правотворчеством и подзаконным сегодня существенно размыты, при этом на законодательном уровне все чаще начинают решаться вопросы, которые логичнее было бы передать на подзаконный уровень⁷, а сами законы начинают напоминать «пошаговые инструкции по применению» для исполнительных органов государственной власти и подведомственных им учреждений, а не акты концептуального характера, системным образом регулирующие наиболее важные общественные отношения, аудиторией которых должны быть прежде всего граждане и общество в целом и для понимания которых не должно требоваться наличие специальных знаний.

Результатами отсутствия четкой правотворческой политики по разграничению законодательного и подзаконного уровня правотворчества становятся разрастание объемов законодательных актов, значительное увеличение их количества, мелкотемье, неконтролируемая частота вносимых изменений под влиянием

⁷ Наиболее показательным примером регулирования на законодательном уровне того, что целесообразно было бы отдать на откуп подзаконному нормотворчеству, мы считаем так называемое регулирование карандашей, а именно следующую норму избирательного законодательства: «...в помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей» (ч. 2 ст. 61 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

⁶ Рыбаков О. Ю., Тихонова С. В. Информационные риски и эффективность правовой политики // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 88—95.

сиюминутных явлений в экономике и социальной сфере, а в конечном счете — инфляция правовой материи.

Ю. А. Тихомиров, рассуждая о правовом прогнозировании как важнейшей основе правотворческого процесса, приводит следующий показательный пример: «В СССР с 1938 по 1988 г. было принято около 100 законов. Почти все они утверждали указы Президиума Верховного Совета СССР, “чистых” законов было около 20 за полстолетия. За годы существования Российской Федерации цифра принятых законов превысила 2 тыс. Большая часть из них — поправки в действующие нормативные правовые акты»⁸.

Н. А. Власенко и М. В. Залоило, анализируя современный этап развития российского законодательства и его динамику, отмечают, что «с 2011 г. по настоящее время рост количества законов связан с дальнейшей модернизацией российского законодательства, с его масштабным обновлением и, как следствие, разработкой и принятием в основном законов о внесении изменений в действующее правовое регулирование. Таким образом, за двадцатилетний период Российское государство принимает и вводит в правовую среду тысячи нормативных актов по самому широкому кругу вопросов, касающихся различных сфер общественной жизни. ...Наблюдается усложнение законодательства и системы нормативных правовых актов Российской Федерации, что приводит к возникновению ряда внутрисистемных проблем и негативным качественным изменениям»⁹.

⁸ Тихомиров Ю. А. Юридическое прогнозирование: науч.-практ. пособие. М., 2018. С. 17.

⁹ Научные концепции развития российского законодательства: монография / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015. С. 33. В частности, авторы называют в качестве таковых

В издании «Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации» также не случайно подчеркивается, что достижению целей стабильного общественного и государственного развития и правомерного поведения граждан отвечает «масштабное обновление российского законодательства, проводимое в последние годы на основе Конституции Российской Федерации, что привело к значительному увеличению массива нормативных правовых актов. В то же время зачастую необоснованное и несбалансированное расширение и углубление правового регулирования, высокая скорость возрастания числа вносимых законопроектов и принимаемых законов влекут бессистемность в развитии правового регулирования. Подчас федеральный законотворческий процесс превращается в некое латание дыр: принимаются сотни поправок, дополнений и изменений. При этом разработка самостоятельных законопроектов концептуального характера стала редкостью»¹⁰.

Границы между федеральным и региональным правотворчеством также в настоящее время не до конца определены — показательно в связи с этим является проблема дублирования норм, когда законы субъектов РФ зачастую буквально воспроизводят федеральные акты в соответствующей сфере, с незначительными вкраплениями собственных норм. Это с теоретической точки зрения порождает массу вопросов о соотношении нормы права и нормы

юридические коллизии, дисбаланс законодательной системы, снижение ее эффективности, проблемы юридической техники, проблемы эффективности законов, обеспечения их верховенства, доктринальной обоснованности практической законопроектной деятельности.

¹⁰ Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации / отв. ред. А. А. Клишас, В. Н. Плигин. М., 2013. С. 21.

законодательства, системы права и системы законодательства в целом, порождает ситуацию, при которой одно и то же правило поведения оказывается не единожды повторенным на самых разных уровнях правотворчества и тем самым как бы «переподтверждено».

Политика определения круга субъектов, участвующих в правотворчестве. Как известно, исторически в нашем государстве существовали различные концептуальные подходы к тому, какие именно субъекты могут быть допущены к правотворчеству, включая разнообразные сценарии — от достаточно закрытых механизмов до широко-масштабных обсуждений проектов важнейших правовых актов и вынесения их на всенародное голосование. На региональном и муниципальном уровнях сегодня нередко население допускается непосредственно к законотворческой инициативе путем внесения проектов нормативных правовых актов. Однако на федеральном уровне в этом отношении действует определенная система фильтров.

В частности, в п. 1 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (далее — Правила) (утв. Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183) установлено, что общественными инициативами считаются предложения граждан Российской Федерации по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие установленным данными Правилами требованиям.

При этом в соответствии с п. 14 Правил размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую под-

держку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. Так, на федеральном уровне поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на интернет-ресурсе получила не менее 100 тыс. голосов граждан. По результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде (п. 24 Правил).

Кроме того, широкая общественность сегодня привлекается на стадии обсуждения проектов нормативных правовых актов, в том числе в рамках независимой антикоррупционной экспертизы, педагогической экспертизы, обсуждения на экспертных площадках проектов наиболее резонансных законодательных актов и т. д.

На наш взгляд, в настоящее время наблюдается необходимость на концептуальном уровне определить круг субъектов, участвующих на различных стадиях правотворческого процесса, а также зафиксировать имеющуюся тенденцию расширения круга участников, возможности и границы такого участия.

Политика в области установления стандартов качества правотворчества. В данной сфере правотворческой политики мы считаем особенно ценным обращение к накопленным положительным образцам из собственной правовой традиции. Так, в советский период в нашем государстве проводилась целенаправленная правотворческая политика по обеспечению максимальной доступности языка и стиля законодательства для понимания граждан. Показательно, например,

что СНК СССР в Декрете от 6 февраля 1925 г. подчеркивал: «Признать необходимым установление строжайшего наблюдения за более понятным для крестьянских масс изложением законов». В постановлении ЦИК и СНК СССР от 29 июля 1929 г. говорилось о необходимости «особенно обратить внимание на то, чтобы законы излагались понятным для широких трудящихся масс языком».

Однако с переходом на новую парадигму правового мышления в современный период складывается ощущение, что о доступности и ясности языка законодательства для граждан российская правотворческая политика задумывается в значительно меньшей степени, чем должна. Нередко возникает вопрос: с кем именно ведет диалог современный закон — с гражданином напрямую или же с государственным органом, которому необходимо дать четкую пошаговую инструкцию для реализации его полномочий?

На наш взгляд, направленность прежде всего на ясное понимание закона простым гражданином, особенно касательно законов в социальной и культурной сфере, должна вновь стать центральной осью российской правотворческой политики. В связи с этим считаем возможным еще раз высказать идею о целесообразности создания механизма фокус-групп при принятии наиболее социально значимых законов, о которой мы уже говорили в одной из предыдущих публикаций¹¹. В таких фокус-группах, объединяющих представителей различных слоев населения, можно было бы «тестировать» ясность и доступность языка изложения законодательной нормы еще до ее принятия.

В случае если тенденции усложнения языка и стиля нормативных

правовых актов, наблюдаемые в настоящий момент, сохранятся, велик риск того, что известная презумпция знания закона, при которой «незнание закона не освобождает от ответственности за его нарушение» обратится в свою противоположность — категорию «юридической фикции». Тем самым усугубятся предпосылки для замещения права различными околоправовыми социальными регуляторами в обходной жизни граждан, будет создана питательная почва для взращивания различного рода отклонений в области правовой культуры — от правового инфантилизма и правового идеализма до правового нигилизма.

Политика в области определения границ правового регулирования. Еще одной проблемой, которую необходимо решать на уровне определения концепции правотворческой политики, являются, на наш взгляд, допустимые границы вмешательства права в регулирование общественных отношений, образно говоря — в «епархию» иных видов социальных норм (в том числе норм саморегулирования субъектов экономических отношений, этических норм и т. д.).

С одной стороны, эта проблема обостряется возникновением все новых сфер общественной и экономической жизни, которых раньше не существовало и которые в связи с этим являются сегодня своего рода зоной «правового вакуума» (например, Интернет, роботизация, криптовалюты и т. д.). Таким образом, возникает вопрос о своевременности вмешательства права в новые общественные отношения и допустимой степени такого вмешательства, чтобы вовремя противодействовать возникающим рискам и вместе с тем не сковывать инициативу субъектов экономических отношений, не ослаблять чрезмерной опекой и «тепличными» условиями ростки нового технологического уклада и новой реальности, в кото-

¹¹ См.: Головина А. А. Дефекты законодательной техники как препятствие обыденному толкованию права // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 16—26.

рую неизбежно вступает современное глобализирующееся общество.

Т. Я. Хабриева, например, подчеркивает: «Для того чтобы адекватно отражать динамику развития современной правовой сферы, правовые регуляторы должны быть чрезвычайно гибкими. Стремление государства при помощи законодательных актов регулировать едва ли не весь спектр отношений, связанных с цифровизацией, лишает соответствующий правовой массив этой гибкости»¹².

С другой стороны, экономическая турбулентность нередко вынуждает государство вмешиваться даже в те сферы, которые ранее оставались сферами саморегулирования. Однако здесь чрезвычайно важно соблюдение необходимого баланса, нахождение оптимальных границ правового регулирования. Характерен в связи с этим пример внесения поправок в Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», которыми был введен запрет торговым сетям возвращать поставщику нереализованные в розничной сети продовольственные товары. В частности, речь идет о запрете ритейлерам заключать договор на возврат поставщику нераспроданных вовремя продовольственных товаров с коротким сроком годности — до 30 дней. Кроме того, Закон дополнен другими запретительными мерами: магазин не имеет права заменить нераспроданный вовремя товар на свежий или принудить поставщика возместить стоимость нераспроданного товара, если тот магазином был оплачен. Таким образом, в соответствии с действующим законодательством магазин может вернуть поставщику товар, только если тот некачествен-

ный¹³. При этом целью принятия подобных поправок было объявлено обеспечение поставщикам и сетям равноправия при совершении сделок купли-продажи (пресечение попыток вторых навязывать свои условия работы) и предоставление производителям возможности зарабатывать. Авторы соответствующего законопроекта отмечали, что в последние несколько лет наблюдается тенденция к росту возврата товаров. По некоторым хлебопекарным предприятиям в регионах доля возврата доходила до 30%, по мясной продукции — до 20%. В результате предприятия с высокой долей возврата теряли миллиарды рублей¹⁴.

Вместе с тем многие представители ритейла отмечают избыточность подобного нововведения в условиях сложившейся практики саморегулирования отношений между поставщиками и торговыми сетями. Уже сейчас обсуждают такие возможные побочные эффекты данного нововведения¹⁵, как ограничение инициативы ритейлеров в определении сроков и объема возврата товаров поставщику; вероятность того, что если производители не смогут забрать свой товар, ритейл заложит стоимость издержек в цену продукта; возможное сокращение объемов производства, изменение ассортимента и условий поставок товаров; сокращение объемов закупок, закупка более мелкими партиями; сокращение ассортимента и недоверие к новым видам продукции со стороны ритейлеров, которые, возможно, будут учитывать риск того, что покупатели не будут раскупать такие новинки; вероятность, что часть небольших компаний может покинуть рынок, уступив место крупным федеральным поставщи-

¹² Хабриева Т. Я. Государство перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 8.

¹³ Подробнее см.: Кузьмина В. Обратного пути не будет // Эксперт. 2018. 26 ноября — 2 декабря. № 48. С. 18.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же. С. 18—19.

кам, которым проще будет адаптироваться и изменить свои логистические цепочки, и т. д.

Таким образом, вмешательство правового регулирования в сферу, ранее являвшуюся зоной ответственности иных социальных регуляторов, с расширением тем самым границ правового регулирования в итоге может негативно сказаться на участниках экономических правоотношений в цепочке «производитель — ритейл», а также «ударить» непосредственно по конечному потребителю (возможное снижение ассортимента товаров, риск недостачи товаров на полках в период временного ажиотажа в вечерние часы, выходные, предпраздничные дни и т. д.).

Этот пример наглядно показывает сложность определения надлежащих границ правового регулирования и необходимость установления концептуальных основ правотворческой политики в данной сфере.

На наш взгляд, перспективным путем решения актуальных проблем в сфере правотворческой политики Российского государства могла бы стать разработка такого фундаментального документа, как государственная **Концепция правотворческой политики Российской Федерации**. В некоторой степени определенные функции в этой сфере выполняют такие документы, как послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ стратегического характера, планы правотворческой деятельности различных государственных органов и т. д. Однако они, как правило, темпорально ограничены, практикоориентированы, предметны и не могут в полной мере заменить отсутствие единого комплексного системного акта в данной сфере.

Полагаем, что концепция правотворческой политики станет документально зафиксированным отражением содержания правотвор-

ческой политики в Российской Федерации, ее квинтэссенцией. В качестве таковой концепция должна не только констатировать наиболее значимые проблемы в сфере правотворчества, в том числе обозначенные в настоящей статье (такие как усложнение языка и стиля права, инфляция правовой материи, дублирование правовых норм и т. д.), но и предложить пути их решения. При этом подведение концептуальной основы под правотворческую деятельность способствует снижению элемента хаотичности и бессистемности в российском правотворчестве, повысит его упорядоченность и качество в целом.

На наш взгляд, имеет место система прямых и обратных связей между правотворческой политикой и концепцией правотворческой политики. С одной стороны, правотворческой политикой в государстве определяются решение о принятии подобной концепции, ее содержание, а также качество исполнения. С другой стороны, концепция призвана зафиксировать основные направления правотворческой политики на будущее, причем желательно как в краткосрочной и среднесрочной, так и долгосрочной перспективе.

Разрабатываемые наукой документы концептуального характера (такие, как концепции развития законодательства, издаваемые Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ) также оказывают косвенное влияние на правотворческую политику государства путем воздействия на правосознание законодателя, однако они не могут в полной мере заменить официально изданного в установленном порядке компетентным органом государственной власти документа стратегического характера.

Концепция правотворческой политики Российской Федерации в случае ее принятия должна стать одним из важнейших нормативных правовых актов программного ха-

рактера в российской правовой системе. Как известно, выделяют следующие основные признаки нормативных правовых актов программного характера¹⁶: данные акты, во-первых, содержат нормы, регламентирующие общественные отношения в сфере реализации приоритетных направлений государственной политики; во-вторых, представляют собой не только программные, но и политико-программные документы, поскольку раскрывают в том числе направления государственной политики в определенной области, а отдельные программы закрепляют конкретные мероприятия для реализации политики государства; в-третьих, характеризуются перспективным характером. При разработке документов используются методы планирования, прогнозирования, моделирования.

Всем этим признакам Концепция правотворческой политики Российской Федерации должна соответствовать. Она явится закономерным звеном в цепи подобных актов стратегического значения, принятых за последние годы, таких как Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640), Концепция государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию (утв. Указом Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259), Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Указом Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351), Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 гг. (утв. Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622), Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до

2025 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р), Концепция демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 20 июня 2017 г. № 1298-р) и т. д.

При этом уровню и государственной значимости предлагаемой Концепции соответствует, на наш взгляд, утверждение ее указом Президента РФ.

Можно очертить следующее возможное содержание Концепции правотворческой политики Российской Федерации:

а) основные положения, в том числе понятие Концепции правотворческой политики, правовые основы правотворческой политики, ее цели и задачи. Например, в п. 1 Концепции внешней политики Российской Федерации установлено, что «настоящая Концепция представляет собой систему взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели и задачи внешней политики Российской Федерации». В пункте 1 Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию указано: «Настоящая Концепция представляет собой систему взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, а также на приоритеты и формы оказания иностранным государствам технической, финансовой, гуманитарной и иной помощи, направленной на устойчивое социально-экономическое развитие государств — получателей помощи, урегулирование кризисных ситуаций, возникающих вследствие стихийных бедствий, техногенных катастроф и других чрезвычайных ситуаций, внутренних и (или) международных конфликтов».

Учитывая имеющуюся практику, можно предложить следующее

¹⁶ См.: Кутузова Н. С. О роли нормативно-правовых актов программного характера // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 9—11.

определение: Концепция правотворческой политики Российской Федерации — это система взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели и задачи правотворческой политики в Российской Федерации;

б) основные проблемы в сфере качества и эффективности правотворческой деятельности, существующие в российской правовой системе в настоящий момент, в том числе такие, как названные выше проблемы в сфере перераспределения правотворческой компетенции между уровнями правотворчества, определения круга субъектов, участвующих в правотворчестве, установления стандартов качества правотворчества, определения границ правового регулирования и т. д.;

в) приоритетные направления системного решения проблем в сфере правотворчества. Данный раздел должен быть центральным для предлагаемого документа, аккумулировать конкретные меры по решению выявленных проблем. Полагаем, что здесь особенно востребованными окажутся рекомендации науки. Например, в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ на протяжении длительного времени издаются концепции развития законодательства, его различных отраслей¹⁷, обсуждается и раз-

рабатывается инициативный проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»¹⁸, многие концептуальные тезисы которого могли бы быть учтены в ходе работы над подобным документом.

Кроме того, представляется перспективным рассмотрение развития российской правотворческой политики с точки зрения концепции социальных эстафет, которую предложил использовать применительно к отечественной практике законотворчества Д. А. Пашенцев. В частности, как отмечает автор, теория социальных эстафет «основана на способности индивида и всего социума действовать по заданным образцам, что способствует формированию определенных социокультурных моделей, включая модель правовой культуры. Постоянное следование образцам создает социальную эстафету, которая обеспечивает передачу социально значимой информации между поколениями. Согласно теории эстафет законотворчество представляет собой сложный процесс, который не является автономным по отношению к иным социальным практикам, но

сийского законодательства: монография. 7-е изд. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015.

¹⁸ См., например: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М., 2013. См. также: Казьмин И. Ф., Поленина С. В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12; Тихомиров Ю. А., Разманина Т. Н., Хабибулин А. Г. Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5; Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8; О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 3.

¹⁷ См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 1994; Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. 2-е изд. М., 1995; Концепции развития российского законодательства. 3-е изд. М., 1998; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004; Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010; Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2013; Научные концепции развития рос-

возникает и транслируется в соответствии с существующими в обществе образцами»¹⁹.

При этом подчеркивается, что «передача образцов, которые составляют основу законотворческой традиции, происходит не механически. Это творческий процесс, испытывающий воздействие со стороны субъектов права, которые не могут не учитывать происходящие в обществе перемены и социальные инновации. Старые образцы, которые воспроизводятся в новых условиях, неизбежно приспособляются к этим условиям, создавая ситуатив-

ную изменчивость законотворческой традиции»²⁰.

Как видится, именно создание концептуальных основ российской правотворческой политики способно заложить механизм преемственности в развитии российского законодательства, в том числе на долгосрочную историческую перспективу.

Полагаем, что реализация предложенных в настоящей статье мер способствовала бы совершенствованию практики российского правотворчества, выходу на новый уровень в решении проблем его концептуального развития, повышению качества правотворческой деятельности и качества закона в целом.

¹⁹ Пашенцев Д. А. Российская законотворческая традиция: онтология процесса // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 7.

²⁰ Пашенцев Д. А. Указ. соч. С. 7—8.

Библиографический список

Богославский Е. А. Правовая политика и формы ее реализации // Теория и практика общественного развития. 2014. № 21.

Головина А. А. Дефекты законодательной техники как препятствие обыденному толкованию права // Журнал российского права. 2017. № 4.

Земченков Н. Ф. Правотворческая политика РФ на региональном уровне: философско-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8.

Казьмин И. Ф., Поленина С. В. «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. 1989. № 12.

Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2013.

Концепции развития российского законодательства / под ред. Л. А. Окунькова, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 1994.

Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.

Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010.

Концепции развития российского законодательства. 3-е изд. М., 1998.

Концепция законопроекта «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2012. № 8.

Кузьмина В. Обратного пути не будет // Эксперт. 2018. 26 ноября — 2 декабря. № 48.

Кутузова Н. С. О роли нормативно-правовых актов программного характера // Российская юстиция. 2016. № 5.

Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М., 2010.

Медведев Д. А. Россия — 2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10.

Научные концепции развития российского законодательства: монография / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015.

О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 3.

Пашенцев Д. А. Российская законотворческая традиция: онтология процесса // Журнал российского права. 2018. № 8.

- Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. 2-е изд. М., 1995.
- Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М., 2013.
- Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации / отв. ред. А. А. Клишас, В. Н. Плигин. М., 2013.
- Рыбаков О. Ю., Тихонова С. В. Информационные риски и эффективность правовой политики // Журнал российского права. 2016. № 3.
- Тихомиров Ю. А. Юридическое прогнозирование: науч.-практ. пособие. М., 2018.
- Тихомиров Ю. А., Рахманина Т. Н., Хабибулин А. Г. Закон о нормативных правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5.
- Хабриева Т. Я. Государство перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9.
- Черногор Н. Н., Залоило М. В. Актуальные проблемы правотворчества: учеб. пособие. М., 2018.

References

- Bogoslavskiy Ye. A. Pravovaya politika i formy ee realizatsii [The legal policy and the forms of its implementation]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*, 2014, no. 21, pp. 141—144.
- Chernogor N. N., Zaloilo M. V. Aktualnye problemy pravotvorchestva [Actual problems of law-making]. Moscow, 2018. 144 p.
- Golovina A. A. Defekty zakonodatelnoy tekhniki kak prepyatstvie obydennomu tolkovaniyu prava [Defects of legislative technique as obstacle to ordinary interpretation of the law]. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 4, pp. 16—26.
- Kazmin I. F., Polenina S. V. “Zakon o zakonakh”: problemy izdaniya i sodержaniya [“Law on Laws”: problems of publication and content]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 1989, no. 12, pp. 3—9.
- Khabrieva T. Y. Gosudarstvo pered vyzovami tsifrovoy realnosti [Law Facing the Challenges of Digital Reality]. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 9, pp. 5—16.
- Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva [Concepts of the development of Russian legislation]. Ed. by T. Y. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov. Moscow, 2013. 128 p.
- Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva [Concepts of the development of Russian legislation]. L. A. Okunkov, Yu. A. Tikhomirov, Yu. P. Orlovskiy. Moscow, 1994. 246 p.
- Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva [Concepts of the development of Russian legislation]. Ed. by T. Y. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov, Yu. P. Orlovskiy. Moscow, 2004. 848 p.
- Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva [Concepts of the development of Russian legislation]. Ed. by T. Y. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov. Moscow, 2010. 731 p.
- Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva [Concepts of the development of Russian legislation]. 3rd ed. Moscow, 1998. 256 p.
- Kontseptsiya zakonoproekta “O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiyskoy Federatsii” [Concept of the draft law “On regulatory legal acts in the Russian Federation”]. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2012, no. 8, pp. 121—125.
- Kutuzova N. S. O roli normativno-pravovykh aktov programmnoy kharktera [On the role of program regulatory acts]. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2016, no. 5, pp. 9—11.
- Kuzmina V. Obratnogo puti ne budet [There will be no way back]. *Ekspert*, 2018, November 26 — December 2, no. 48, pp. 12—15.
- Mazurenko A. P. Rossiyskaya pravotvorcheskaya politika: kontseptsiya i realnost [Russian law-making policy: concept and reality]. Moscow, 2010. 392 p.
- Medvedev D. A. Rossiya — 2024: Strategiya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya [The strategy of social and economic development]. *Voprosy ekonomiki*, 2018, no. 10, pp. 5—28.
- Naryshkin S. Ye., Khabrieva T. Y., Abramova A. I. et al. Nauchnye kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva [Scientific concept of development of the russian legislation]. Ed. by T. Y. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov. 7th ed. Moscow, 2015. 544 p.
- O proekte federalnogo zakona “O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiyskoy Federatsii” [On the draft Federal Law “On regulatory legal acts in the Russian Federation”]. *Zhurnal rossiyskogo prava = Journal of Russian Law*, 2013, no. 3, pp. 84—99.

Pashentsev D. A. Rossiyskaya zakonotvorcheskaya traditsiya: ontologiya protsessa [Russian Legislative Tradition: Ontology of the Process]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2018, no. 8, pp. 5—13.

Pravovaya reforma: kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva [Legal reform: concepts of development of Russian legislation]. 2nd ed. Moscow, 1995. 220 p.

Proekt federalnogo zakona “O normativnykh pravovykh aktakh v Rossiyskoy Federatsii” (initsiativnyy zakonoproekt) [Draft federal law “On regulatory legal acts in the Russian Federation” (initiative bill)]. Moscow, 2013. 70 p.

Rossiyskoe zakonodatelstvo: 20 let razvitiya v rusle novoy Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii [Russian legislation: 20 years of development in line with the new Constitution of the Russian Federation]. Ed. by A. A. Klishas, V. N. Pligin. Moscow, 2013. 140 p.

Rybakov O. Yu., Tikhonova S. V. Informatsionnye riski i effektivnost pravovoy politiki [Information risks and the efficiency of legal policy]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2016, no. 3, pp. 88—95.

Tikhomirov Yu. A. Yuridicheskoe prognozirovaniye [Legal prognostication]. Moscow, 2018. 168 p.

Tikhomirov Yu. A., Rakhmanina T. N., Khabibulin A. G. Zakon o normativnykh pravovykh aktakh — aktualnaya povestka dnya [The Law on Regulatory Legal Acts — Current Agenda]. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2006, no. 5, pp. 88—93.

Zemchenkov N. F. Pravotvorcheskaya politika RF na regionalnom urovne: filosofsko-pravovoy aspekt [Law-making policy of the Russian Federation at the regional level: philosophical and legal aspect]. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2016, no. 8, pp. 37—41.