

# Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики

---



**А.В. Малько**

профессор, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юридических наук. Адрес: 410028, Российская Федерация, Саратов, ул. Чернышевского, 135. E-mail: i\_ga@ssla.ru



**Я.В. Гайворонская**

доцент кафедры теории и истории государства и права Юридической школы Дальневосточного федерального университета. Адрес: 690091, Российская Федерация, Владивосток, ул. Суханова, 8. E-mail: yanavl@yandex.ru

---



## Аннотация

Правовая политика — инструмент, обеспечивающий планомерное развитие правовой системы в условиях информационного общества. Для выстраивания правовой политики необходимо, во-первых, определить ее приоритеты, а во-вторых, обеспечить ее соответствующими средствами. В вопросе о содержании правовой политики авторы предлагают методологию ее исследования через выделение ее приоритетов, подразделяя их на содержательные и инструментальные. В работе доказывается, что инструментальные приоритеты, в частности формирование собственного инструментария правовой политики как направления деятельности государства, имеют первостепенное значение в формировании и реализации государственной правовой политики. В вопросе о ее средствах авторы обосновывают необходимость обособления группы правовых актов — доктринальных правовых актов, призванных обеспечить формирование и развитие правовой политики. Доктринальные акты способны отразить ее научный, стратегический и целевой характер, но при этом они нуждаются в официальном включении в систему правовых актов государства и придании им юридической силы и юридического значения. Политические (политико-программные) акты активно используются в правовой системе России, однако они не имеют ни однозначного понимания в правовой теории, ни внятного правового регулирования. Исследователи часто не признают правовой природы таковых, рассматривая их в качестве политических документов. Современная теория правовых актов должна базироваться на «широком» подходе к их пониманию, который предполагает признание правовыми актами актов в различных формах (не только письменной) и различными субъектами (в том числе частными лицами). При таком подходе доктринальные документы становятся частью системы правовых актов. Все элементы данной системы должны иметь юридико-технические особенности и выполнять специфические функции в правовом регулировании. Авторы предлагают собственные характеристики правовых актов и на этой базе исследуют специфику доктринальных актов. Рассматриваются проблемы правового регулирования последних, а также изучаются особенности правовой природы названной группы актов, их соотношение с иными видами правовых актов.

---



### Ключевые слова

правовая политика, инструменты, правовые акты, приоритеты, доктринальные правовые акты, проект закона о нормативных правовых актах, стратегическое планирование.

Библиографическое описание: Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 4–25.

УДК: 340

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.4.25

Правовая политика — одно из важнейших и динамично развивающихся направлений в современной юридической действительности. Она позволяет связать воедино доктрину, правотворчество и правоприменительную юридическую практику, обеспечивая тем самым научно обоснованный характер государственной деятельности. Правовая политика недаром занимает одно из ведущих мест среди научных направлений юридической мысли XXI века, ведь при наличии внятной и системной правовой политики в обществе решаются и многие другие как сугубо научные, так и практические проблемы.

Понимаемая в качестве продуманного комплекса мероприятий правовая политика нацелена на целостное реформирование правовой системы общества и с этой точки зрения является инструментом правового прогресса. Такая деятельность становится еще более востребованной в период современного инновационного развития российского общества. В инструментально-прикладном плане правовая политика включает в себя процессы оптимизации права, стратегическое планирование правотворчества и правового развития общества в целом, разработку концептуальных основ правового регулирования в разных сферах, выработку приоритетов правового и социального развития. Введение категории «правовая политика» в систему категорий юридической науки способствует масштабному исследованию всех правовых явлений в обществе и их отдельных элементов через призму социальной ценности. Содержание правовой политики как явления многогранного включает стратегию конституционного развития и законодательства, судебной-правовой реформы, совершенствования федерализма, упрочение законности, правопорядка и др.

В современных условиях происходит выстраивание правовой политики России. Одновременно — при этом с использованием правовой политики — осуществляется реформирование и совершенствование правовой системы государства, что необходимо для успешного правового развития в условиях информационного общества и процессов глобализации. На сегодняш-

нем этапе основная задача правовой политики видится в формулировании и постановке целей оптимального правового развития общества, а также в определении ее приоритетов. Как пишут исследователи, наличие в правовой политике приоритетов позволяет расставить акценты, избрать верные средства и методы достижения поставленных целей, сконцентрироваться на главном, а, кроме того, дает возможность интегрировать усилия всех субъектов в процессе выработки и реализации стратегических правовых идей, что, несомненно, должно положительно отразиться на качестве проводимой в государстве правовой политики<sup>1</sup>.

Если рассматривать приоритетные направления правовой политики только как наиболее значимые цели стратегического плана, то мы рискуем потерять методологическую определенность, что приведет к размыванию различий между стратегическими целями и приоритетами правового развития. Приоритеты правовой политики должны быть ориентирами на ближайшие 3–5 лет правового развития и отличаться конкретностью.

Данные приоритеты условно можно разделить на две группы: *содержательные (целевые)* и *инструментальные*. *Содержательные* приоритеты связаны с выбором наиболее значимых и проблемных на данном этапе правового развития отношений, формирование или совершенствование которых образует ближайшие цели, связанные с улучшением качества правовой жизни, совершенствованием правовой системы, оптимизацией правового регулирования. *Содержательные* цели напрямую связаны с экономическими, политическими, демографическими, социальными, международными, экологическими и другими условиями функционирования национальной правовой системы. Например, такими приоритетами могут быть реформирование судебной системы, выстраивание вертикали публичной власти, создание механизмов защиты прав граждан и подконтрольности власти народу, развитие межгосударственной интеграции на уровне регионов, защита экологической, информационной, космической безопасности общества и т.д.

*Инструментальные* приоритеты связаны с формированием и реализацией самой правовой политики как деятельности государства и иных субъектов. Под инструментальными приоритетами мы понимаем проблемы, которые нужно решить, чтобы были основания говорить, во-первых, о правовой политике государства, во-вторых, о ее эффективности. Иными словами, для дальнейшего существования и развития правовой системы нужно сформировать правовую политику как деятельность по плановому системному правовому развитию.

---

<sup>1</sup> См.: Коробова А.П. Приоритеты правовой политики / Российская правовая политика: курс лекций. М., 2003. С. 101.

В определенном смысле правовая политика — набор средств, обеспечивающих эффективность правового регулирования и правовой системы в целом. Правовая политика нуждается в средствах, они нуждаются в упорядочении и придании им юридической силы. Поэтому правовой политике нужны инструментальные приоритеты — указания, что нужно сделать, чтобы сформировать правовую политику в рамках государства, перевести ее из научной плоскости в практическую, придать ее средствам правовой (а не только политический) характер.

Поскольку правовая политика обладает такими признаками, как целевой и стратегический характеры, для ее воплощения нужны средства, обладающие аналогичными характеристиками. С этих позиций ей требуются особые правовые средства ее формирования и выражения, не сводимые к традиционным средствам правового регулирования.

Основным инструментом правовой политики являются доктринальные правовые акты (концептуальные, программные, стратегические). Не вдаваясь в нюансы терминологии, констатируем, что все эти документы имеют ряд общих характеристик: абстрактность, программность, целеполагающий характер, научную обоснованность, отсутствие выраженного регулятивного характера (определенных правил поведения, ответственности за неисполнение, предписывающего характера и т.д.).

Правовая политика может проявляться в так называемых «актах мягкого права», которые, в свою очередь, воплощаются в различных концепциях, посланиях, стратегиях, программах, зачастую получающих «путевку в жизнь» от президентов и правительств. Основная теоретическая проблема в отношении подобных документов — это признание или непризнание их правового характера, отнесение их к правовым актам. Чтобы разобраться в этом нюансе, необходимо остановиться на понятии правового акта.

Все имеющиеся в отечественной юридической науке варианты определений правового акта с определенной долей условности можно отнести к одному из двух подходов: узкому и широкому. Правовой акт в узком смысле рассматривается как официальный письменный документ компетентного государственного органа или должностного лица, порождающий правовые последствия. Широкий подход к пониманию правового акта предполагает, что, во-первых, правовые акты могут существовать не только в письменной форме (акты-документы), и, во-вторых, могут издаваться не только компетентным государственным органом в рамках отношений власти-подчинения, но и иными субъектами, находящимися в юридически равном правовом положении. Широкий подход к понятию правового акта является более обоснованным в условиях современности, так как позволяет учесть и отразить специфику договорных актов, правовых актов частных лиц (обращения граждан, исковые заявления, апелляционные и кассационные жалобы, за-

вещания и т.д.), а также массу нетипичных правовых актов, появившихся в правовом поле. С точки зрения широкого подхода, правовой акт — это волеизъявление управомоченного субъекта, совершаемое в определенной форме и в установленных законом случаях, которое порождает юридические последствия в силу прямого указания закона.

По своей сущности правовой акт — волеизъявление, порождающее юридические последствия. Выделим два неразрывно связанных аспекта сущности правового акта: волеизъявление и юридические последствия.

Значимой проблемой является определение юридических последствий. Хотя термин «юридические последствия» часто употребляется в юриспруденции, единой его трактовки нет, а понятия в доктрине отдельно не сформировались. Кстати, именно с разными трактовками этого понятия, по нашему мнению, связано то, что авторы по-разному определяют круг правовых актов.

Полагаем, что юридические последствия можно определить как: возникновение (предоставление) субъективных прав; возникновение (установление) юридических обязанностей; возникновение (установление) юридической ответственности; возникновение, изменение, прекращение правоотношений.

В практике высших государственных органов имеются документы, которые не порождают собственно юридических последствий. Например, постановлениями Государственной Думы оформляются иногда заявления, обращения, декларации; Совет Федерации может выступать с заявлениями и обращениями по общеполитическим и социально-экономическим вопросам<sup>2</sup>. Кроме этого, в последнее десятилетие появилось множество документов нетипичной правовой природы — концепции, доктрины, программы, прогнозы развития и т.д.<sup>3</sup> Данные документы не предоставляют субъективных прав, не налагают юридических обязанностей и не определяют мер юридической ответственности; они не изменяют правового статуса субъектов и не являются основанием для возникновения, изменения или прекращения правоотношений; иными словами, юридических последствий они не имеют.

---

<sup>2</sup> См., напр.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.10.2007 № 5216-4 ГД «Об обращении к Председателю Правительства Российской Федерации В.А. Зубкову о проблемах увековечения памяти советских воинов, погибших на территории иностранных государств» // СПС КонсультантПлюс; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 16.10.2007 № 5217-4 ГД «О ситуации вокруг Республики Ирак» // СПС КонсультантПлюс; Заявление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27.04.2007 № 162-СФ «В связи с ситуацией, сложившейся вокруг памятнику воину-освободителю в Таллине» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>3</sup> Например: Указ Президента Российской Федерации от 5.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»; Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» и т.д.

Следовательно, на основе сформулированных выше признаков данные документы нельзя признать правовыми актами. Однако с учетом специфики указанных документов такой вывод является неверным.

Во-первых, указанные документы издаются в соответствии с законодательством. Так, в соответствии с ст. 68 Регламента Совета Федерации, «по общеполитическим и социально-экономическим вопросам Совет Федерации может выступать с заявлениями, обращениями, принимаемыми в том же порядке, что и постановления палаты»<sup>4</sup>. В Регламенте Государственной Думы издание постановлений предусмотрено более чем в 43 случаях, при этом п. «н» ст. 63 предусматривает возможность издания Государственной Думой постановлений и «по другим вопросам своей компетенции». В частности, в форме постановлений в практике Думы издаются обращения, заявления и декларации по общеполитическим вопросам. Во-вторых, подобные документы издаются в пределах компетенции государственных органов, в них выражаются функции этих органов. В-третьих, статус высших органов государственной власти (Государственной Думы, Совета Федерации, Президента, Правительства Российской Федерации, органов власти субъекта федерации) придает повышенную значимость документам, издаваемым этими органами.

В связи с этим было бы неверным отказывать в правовой природе документам такого уровня, ведь зачастую они имеют общегосударственное и/или международное значение. С учетом содержания и функциональной роли акты высших органов государственной власти можно разделить на две группы: *акты юридического характера* и *акты политико-правового характера*. В связи со сказанным следует либо уточнить понятие правовых последствий, либо признать, что правовые акты не всегда порождают правовые последствия. По нашему мнению, тот факт, что какой-либо документ издается на основании закона, должен играть решающую роль при отнесении его к правовым актам.

Конструкцию правовых последствий можно определить следующим образом: собственно юридические последствия, выражающиеся в возникновении субъективных прав и юридических обязанностей, наступлении юридической ответственности, изменении правового статуса лиц, а также возникновении, изменении или прекращении правовых отношений; волеизъявления политико-правового характера; иные акты реализации функций уполномоченного субъекта, предусмотренных законодательством.

Акты с политико-правовыми последствиями целесообразно выделить как один из видов нетипичных правовых актов. Нетипичные правовые акты

---

<sup>4</sup> О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации от 30. 01. 2002 № 33-СФ (в ред. от 20.02.2008 № 46-СФ) // СПС КонсультантПлюс.

политического и политико-правового характера являются основным инструментом правовой политики. Доктринальные (доктрины, программы, концепции и т.д.) и политико-правовые акты (послания, обращения, заявления и т.п.) соответствуют понятию и специфике правовой политики как явления; именно в них закрепляются принципы и стратегические цели правовой политики, программы развития общества или отдельной сферы общественных отношений на перспективу, провозглашаются ценности, из которых будет исходить власть в правотворческой и правоприменительной деятельности.

В современном российском законодательстве есть огромное количество нетипичных актов общего, декларативного характера, которые не содержат норм-предписаний в обычном понимании. Эти документы включают в себя нормы-принципы, нормы-цели, иные нормы общезакрепительного характера, закрепляют перспективные цели и задачи правового регулирования в какой-либо области, фиксируют круг проблем в данной сфере, формулируют основные направления деятельности и блоки мероприятий, необходимых для реализации в будущем. Такие документы служат основой принятия на их основе других нормативных правовых актов, которые будут содержать конкретно-регулятивные нормы. Исследуемые акты имеют различные наименования. Так, в практике современной правовой системы существуют доктрины<sup>5</sup>, стратегии<sup>6</sup>, основы государственной политики<sup>7</sup>, кон-

---

<sup>5</sup> Напр.: Указ Президента Российской Федерации от 05.02.2010 № 146 «О Военной доктрине Российской Федерации»; Распоряжение Президента Российской Федерации от 17.12.2009 №861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации»; «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации» (утв. Указом Президента Российской Федерации от 09.09.2000 № Пр-1895).

<sup>6</sup> Напр.: «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.government.ru> по состоянию на 20.02.2013); Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.05.2014 № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года»; «Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.» (утв. президиумом Федеральной антимонопольной службы России от 03.07.2013); «Стратегия развития авиационной промышленности на период до 2015 года» [Электронный ресурс]: URL: <http://www.minpromtorg.gov.ru>.

<sup>7</sup> Напр.: Указ Президента Российской Федерации от 20.01.1994 № 170 (ред. от 09.07.1997) «Об основах государственной политики в сфере информатизации»; «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012); Постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178 (ред. от 02.06.2014) «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике» (вместе с «Основными ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике»); Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации»; «Основные положения Основ государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2030 года и

цепции<sup>8</sup>, принципы<sup>9</sup>, программы<sup>10</sup>, планы<sup>11</sup>. Данная группа актов не имеет ни в науке, ни в законодательстве устоявшегося общепринятого наименования, да и исследования этих актов весьма немногочисленны. Однако именно эта группа актов является, по нашему мнению, специфическим и наиболее важным инструментом правовой политики, поэтому на ней следует остановиться подробнее.

И.Н. Маланыч предлагает называть такие акты стратегическими нормативными актами<sup>12</sup>. Стратегический нормативный акт — юридический документ, изданный в порядке правотворчества компетентным органом государственной власти и содержащий в основном нормы, касающиеся общих основ (идей), целей, задач и принципов развития какой-либо сферы правового регулирования общественных отношений, структурированные в порядке перспективного планирования<sup>13</sup>. Д.В. Ирошников и С.В. Несте-

дальнейшую перспективу» (утв. Президентом Российской Федерации 19.04.2013 Пр-906); «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Президентом Российской Федерации 28.04.2011 Пр-1168) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>8</sup> Напр.: Указ Президента Российской Федерации от 20.04.2014 № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию»; «Концепция внешней политики Российской Федерации» (утв. Президентом Российской Федерации 12.02.2013); «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.kremlin.ru>, по состоянию на 20.11.2013); «Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации» (одобрена решением Совета по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства при Президенте Российской Федерации от 07.10.2009); Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.05.2014 № 857-р «Об утверждении Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29.08.2011 № 227 «Об утверждении Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года»; Приказ Генеральной прокуратуры от 17.03.2010 № 114 (ред. от 22.04.2011) «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>9</sup> Напр.: Приказ ФФОМС от 07.04.2011 № 79 (ред. от 26.12.2013) «Об утверждении Общих принципов построения и функционирования информационных систем и порядка информационного взаимодействия в сфере обязательного медицинского страхования» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> Напр.: Указ Президента Российской Федерации от 24.12.1999 № 2284 (ред. от 07.10.2013) «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации»; Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2013 № 1297 «О федеральной целевой программе «Юг России (2014–2020 годы)»» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>11</sup> Напр.: Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>12</sup> Маланыч И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России // Юридические записки Воронежского государственного университета. Вып. 22. Воронеж, 2009. С. 117–130.

<sup>13</sup> Там же. С. 125.



ров, анализируя терминологию законодательства, считают оптимальным объединить рассматриваемые акты в понятие «концептуальные и доктринальные документы»<sup>14</sup>. Е.Г. Тугунина, определяя специфику правовых актов как средств судебной политики, на первое место ставит «концепции и доктрины», по контексту объединяя этим термином все общезакрепительные акты<sup>15</sup>. Д.В. Ирошников и С.В. Нестеров оптимальным считают термин «концептуальные и доктринальные документы»<sup>16</sup>. А.А. Федорченко использует термин «акты программно-директивного характера»<sup>17</sup>.

В инициативном проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», разработанном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России, исследуемые акты тоже упомянуты и обозначены термином «программные правовые акты». В ст. 10 законопроекта говорится: программные правовые акты (программы, концепции, стратегии) определяют цели и задачи развития, этапы и способы их достижения и решения, закрепляют ценностные ориентиры в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений и организаций, институтов гражданского общества<sup>18</sup>.

При характеристике подобных актов в науке прижился термин «доктринальные акты», хотя встречается он не часто и специальных исследований по этому вопросу очень мало. Этот же термин использовался в альтернативном законопроекте «О правовых актах в Российской Федерации», подготовленном Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в 2010 году. Доктринальный правовой акт — специальный нормативный правовой акт, направленный на регулирование целей, приоритетов, содержания и способов реализации государственной политики России, политики субъектов федерации или муниципальных образований в различных сферах общественного, политического, государственного, социально-экономического и культурного развития, основанный на системе государственного планирования и прогнозирования на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Ирошников Д.В., Нестеров С.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации // Правовая инициатива. 2013. № 7. С. 7.

<sup>15</sup> Суд как субъект правовой политики. М., 2014. С. 105.

<sup>16</sup> Ирошников Д.В., Нестеров С.В. Указ. соч. С. 9.

<sup>17</sup> Федорченко А.А. Концептуальное право: источник стратегического правового регулирования // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2016. № 3. С. 37–43.

<sup>18</sup> Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». М., 2013. С. 15.

<sup>19</sup> Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации. Под рук. В.И. Якунина. М., 2010. С. 7.

Похожее понятие доктринального правового акта дано и в исследовании А.А. Кирилловых: доктринальный правовой акт — специальный нормативный правовой акт, направленный на регулирование целей, направлений, приоритетов, содержания и способов реализации государственной политики, политики субъектов федерации или муниципальных образований на долгосрочную, среднесрочную или краткосрочную перспективы<sup>20</sup>.

В целом термин «доктринальный правовой акт» является удачным. Он подчеркивает научно-обоснованный, системный и обобщающий характер исследуемых актов. В любом случае для обозначения целой группы актов, описанных выше, необходим единый лаконичный термин, ибо стратегии, концепции, основы, доктрины и подобные акты имеют ряд общих черт. Но, говоря о доктринальных актах, следует учитывать нюанс: похожим термином обозначается группа принципиально иных средств правовой политики.

С точки зрения теории правовая политика имеет различные формы: доктринальную, правотворческую, правоприменительную, правоинтерпретационную, воспитательную (обучающую, образовательную) и т.п. Доктринальная форма преимущественно воплощается в проектах правовых актов, в концепциях, в научной экспертизе, в предвидении развития юридических ситуаций, т.е. в доктринальных (научно обоснованных) документах. В данном случае доктринальные документы понимаются не как официальные акты, исходящие от компетентных субъектов и обладающие обязательностью, а как комплексные научные разработки, предложения ученых, адресованные правотворческим органам. Т.е. доктринальные правовые акты, имеющие официальный характер, и неофициальные доктринальные документы — принципиально разные с точки зрения юридического значения и юридических последствий явления. Их объединяет общий признак — доктринальный характер. Чтобы разобраться в нюансах правовых инструментов осуществления различных форм правовой политики, обратимся к понятию юридической доктрины.

Д.А. Полянский, изучавший данный вопрос, предложил следующее определение юридической доктрины: это выработанная юридической наукой система взглядов на проблемы правового регулирования общественных отношений, выраженная в форме принципов, презумпций, аксиом и иных основоположений, которая служит регулятором общественных отношений, определяет приоритетные направления, закономерности и тенденции развития законодательства, независимо от того, зафиксированы ли ее положения в каком-либо документе<sup>21</sup>. В качестве одного из существенных признаков

<sup>20</sup> Кирилловых А.А. Правовая доктрина и доктринальность в праве: к вопросу об источниках правового регулирования // Законодательство и экономика. 2015. № 8 // СПС Гарант.

<sup>21</sup> Полянский Д.А. Сущность и место юридической доктрины в правовой политике // Доктрина права. 2009. № 3. С. 100.

юридической доктрины автор называет бездокументарную форму выражения — не ввиду невозможности ее закрепления на бумажном носителе, а в том смысле, что она не предполагает составления официального документа. Результаты научных изысканий фиксируются в монографиях, докладах, сборниках научных трудов и иных формах<sup>22</sup>.

Исследователи справедливо отмечают, что юридическая доктрина многоаспектна и важно определить, в каком значении используется данный термин, о какой разновидности юридической доктрины идет речь. Е.В. Вавилин выделяет следующие значения юридической доктрины<sup>23</sup>: учение (теория) как совокупность теоретических положений о правовых явлениях; государственная программа (концепция) регулирования тех или иных общественных отношений, постановка целей, задач, определение средств для их реализации; именно в этом смысле использовался термин в приведенных выше примерах: «Военная доктрина», «Доктрина информационной безопасности»; совокупность общих начал, исходных конституирующих принципов права, поддерживаемых или санкционированных государством; руководящие теоретические принципы, основополагающие правовые дефиниции; научные труды юристов.

Национальную юридическую доктрину Е.В. Вавилин определяет как сфокусированную в ряд общих и абстрактных правил (представлений) систему взглядов, выраженных в учениях, теориях или руководящих принципах, которые имеют основополагающее и решающее значение при принятии тех или иных нормативно-правовых актов, в правоприменении, при вынесении судебных решений, толковании права, формировании правосознания граждан<sup>24</sup>.

В таком контексте доктрина не является нормативным правовым актом и не может выступать отдельным источником права. Однако она является средством правовой политики, выражая ее доктринальную форму. Доктринальные документы, разработанные учеными и научными коллективами, должны создавать концептуальные основы развития законодательства. Для эффективной правовой политики продукт, который дает юридическая наука, должен быть выражен в концентрированной, аргументированной, системной, целостной форме — в форме концепций. Например, в качестве доктринальных документов различными научными учреждениями были предложены: Концепция развития российского законодательства (в нескольких переизданиях), проект Концепции правовой политики России до 2020 г., Концепция правотворческой политики России, Концепция антикоррупционной политики, Концепция системы классификации правовых актов,

---

<sup>22</sup> Там же. С. 98.

<sup>23</sup> См. об этом подробнее: *Вавилин Е.В.* Доктрина права // Доктрина права. 2009. № 3. С. 10.

<sup>24</sup> Там же. С. 10–11.

Концепция национальной идеи России<sup>25</sup>. Все перечисленное обозначается в науке термином «доктринальные документы» и призвано стать основой при разработке концепций федеральных законов и технических заданий по их подготовке. Концепции как доктринальные документы (комплексные научные разработки) — это современный и перспективный способ выражения доктринальной формы правовой политики, а также средство совершенствования правотворческой деятельности государства. Такие концепции, как отмечается в литературе, задают высокий стандарт законотворчества, позволяющий определить прогнозируемый уровень и качество законопроектной работы в соответствии с потребностями развития страны, способствуют тому, чтобы законодательство содействовало государственным реформам<sup>26</sup>.

Как видим, термин «доктринальные документы» имеет содержательное наполнение в отличие от термина «доктринальные правовые акты». Доктринальные документы — это комплексные научные разработки, неофициальные документы, сами по себе не порождающие правовых и политико-правовых последствий. Терминологическая разница между терминами «доктринальные документы» и «доктринальные правовые акты» слишком зыбкая, что препятствует использованию понятия доктринальных правовых актов в качестве обобщающей категории для обозначения актов стратегической, плановой, программной, концептуальной природы.

Какой термин (доктринальные акты, программные акты, стратегические акты или иной<sup>27</sup>) приживется в терминологическом поле российской юриспруденции — покажет время. Вероятно, всю группу удачно объединяет термин *политико-программные акты* (или акты политико-программного характера), недостатком которого является громоздкость. В рамках данной работы, очертив основные смысловые и терминологические нюансы, мы пока будем использовать понятие «доктринальные правовые акты», что подчеркивает их научно-обоснованный и системный характер.

Все доктринальные акты обладают общим свойством — планово-целевым (стратегическим) характером содержащихся в них предписаний<sup>28</sup>. Характеризуя концепции и доктрины как средства судебной политики, Е.Г. Тутынина пишет: «Данные средства закрепляют наиболее общие положения

---

<sup>25</sup> Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010; Концепция системы классификации правовых актов Российской Федерации от 29.09.1999 (подготовлена по поручению Российского фонда правовых реформ) // СПС КонсультантПлюс; Пузилов Р.В., Толмачева Е.С. Концепция национальной идеи России (проект) // Доктрина права. 2011. № 1. С. 92–118.

<sup>26</sup> Концепция развития российского законодательства. С. 13.

<sup>27</sup> Все названные варианты на настоящий момент используются в законодательстве (см.: Ирошников Д.В., Нестеров С.В. Указ. соч.).

<sup>28</sup> Маланыч И.Н. Указ. соч. С. 126.

судебной политики, носят декларативный характер, выступают своеобразной платформой, базисом для иных средств. Преимуществом является то, что в основе их создания лежит научный подход, нацеленный на практический результат. Концепции необходимы для всеобщего осознания цели, к которой движется общество в той или иной сфере, а также способов ее достижения»<sup>29</sup>. Высказанные положения можно распространить в целом на доктринальные (стратегические) акты в плане их роли в правовой политике.

В литературе были предложены следующие специфические признаки стратегических актов, отличающие их от иных правовых актов:

имеют специальное наименование (доктрина, концепция, стратегия, программа, план);

утверждены актом уполномоченного государственного органа или должностного лица;

по содержанию делятся на два вида: а) предусматривающие планирование (например, в Стратегии развития информационного общества закреплены цели, задачи и принципы его развития); б) решающие текущие задачи (например, в рамках федеральной целевой программы «Жилище» предусмотрено содействие Федерального фонда развития жилищного строительству земельных участков для возведения жилья эконом-класса);

в данных актах преобладают нормы-идеи, нормы-цели, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-этапы;

являются смешанными по юридической природе; помимо правовых норм включают научные обоснования и дефиниции, доктринальные и концептуальные положения, информационные элементы, систему мер собственной реализации, критериальную основу оценки эффективности;

обычно посвящены не конкретным отраслям законодательства, а межотраслевым правовым институтам;

служат для организации долгосрочной согласованной деятельности многих субъектов правоотношений: органов государственной власти, общественных и предпринимательских структур, местного самоуправления, граждан;

как правило, имеют комплексный объект регулирования; их реализация невозможна без межсистемных связей правоотношений в различных сферах общественной жизни (даже если эти акты не содержат соответствующих отраслевых правовых норм);

являются правообразующими: предшествуют принятию серии правовых актов различных видов, предназначенных для реализации перспективных преобразований;

обычно в процессе их разработки требуется взаимодействие компетентных органов, принимающих стратегические акты с деятелями науки;

---

<sup>29</sup> Суд как субъект правовой политики. С. 105.

имеют политический и идеологический характер, служат для достижения целей государства в различных сферах жизни общества<sup>30</sup>.

Доктринальные правовые акты — разновидность правовых актов, которая специально создана для формирования и фиксации правовой политики. Как отмечают исследователи, у подобных актов отсутствует элемент императивности, их применение прежде всего основано на авторитете субъектов, от которых они исходят<sup>31</sup>. Это утверждение спорно. Гораздо более эффективным будет закрепление понятия и статуса доктринальных (стратегических) актов законодательно; в этом плане радует, что в обновленных проектах закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» принята во внимание данная тенденция.

Доктринальные (стратегические) правовые акты пока не могут в полной мере раскрыть свой потенциал как средство правового регулирования и особый инструмент правовой политики. Их правовая природа, юридическая сила и степень обязательности не определены. Эти акты не имеют устойчивой формы принятия. Подобные документы утверждаются различными органами и различными актами, что показано выше. Как результат, их юридическая сила будет зависеть от акта, утвердившего соответствующую доктрину или иной стратегической документ. Это юридический нонсенс, но многие из ныне опубликованных доктрин, концепций и т.д. вовсе не имеют выходных данных и реквизитов юридического документа! Даже справочно-правовые системы, работающие с официальными версиями документов по договорам с государственными органами, не имеют информации о реквизитах этих документов и используют формулы «текст приводится в соответствии с публикацией на сайте». Это было бы объяснимым и верным, если бы документы содержали пометку «проект», но этого нет. Более того, отсутствуют какие бы то ни было данные об авторах этих документов<sup>32</sup>. Некоторые из этих документов, в частности, исходящие от Президента Российской Федерации, не утверждаются правовым актом Президента, а выходят в свет с пометкой «утверждено Президентом... №... дата...»<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Афиногенов Д.А., Воронин В.В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 14–15; Любитенко Д.Ю. Правовая доктрина в системе источников российского права // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2010. № 4. С. 29; Кирилловых А.А. Указ. соч.; Маланыч И.Н. Указ. соч. С. 129–130.

<sup>31</sup> См.: Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства / Концепция развития российского законодательства. С. 27.

<sup>32</sup> Напр.: «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 14.06.2014); «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.government.ru> (дата обращения: 14.06.2014)

<sup>33</sup> Напр.: Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012); Осно-

Рассматривая эту проблему, А.А. Федорченко пишет: «Складывается впечатление, что нормативные правовые акты развиваются сами по себе, а акты программно-целевого характера сами по себе, никак не соотносясь ни по времени издания, ни по месту в системе законодательства, ни по тем целям и задачам, ради которых они, собственно говоря, и были приняты»<sup>34</sup>.

Такая ситуация недопустима с точки зрения юридической техники, это подрывает авторитет документов, исходящих от органов государственной власти, размывает степень их обязательности. Доктринальные (стратегические) акты, несмотря на специфический язык изложения и максимально обобщенный характер, должны приобрести юридическую природу, стать обязательным основанием для издания федеральных законов и иных правовых актов. Такие документы для повышения их эффективности должны дополняться поручениями и указаниями органам и должностным лицам, подчиненным издающему субъекту, рекомендациями иным субъектам по приведению их деятельности в соответствие с утвержденными доктринальными документами и разработке на их основе и в целях из реализации конкретизирующих нормативных правовых актов регулятивного характера в пределах своих полномочий и компетенции. Именно в таком качестве доктринальные (стратегические) документы должны войти в систему правовых актов России в качестве основного средства выработки отдельных направлений правовой политики.

Обращаясь к опыту западных стран, можно констатировать, что принятие актов стратегического характера является общемировой, необходимой тенденцией, помогающей последовательно и постепенно воплощать в жизнь необходимые преобразования в государственно-правовой сфере. Однако в большинстве цивилизованных государств такие акты имеют строгую систематизацию и принимаются в особом порядке уполномоченными на то лицами. Также необходимо обратить внимание, что в общемировой истории роль актов стратегического характера в правовой жизни государств всегда усиливалась исключительно в кризисных, переходных периодах (например, в послевоенные годы или при изменении государственного строя), что и наблюдается в настоящее время в нашем государстве.

В 2014 году был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который ввел понятие документа стратегического планирования и закрепил систему последних (ст. 11)<sup>35</sup>. Проект Закона долго находился на рассмотрении в Государственной Думе и должен был ре-

---

вы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом Российской Федерации 28.04.2011 Пр-1168) // СПС КонсультантПлюс.

<sup>34</sup> Федорченко А.А. Указ. соч. С. 38.

<sup>35</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 3.07.2014 № 277-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

шить все вышеописанные проблемы, составить единообразную строгую систему актов стратегического планирования в РФ. На этот документ возлагало надежды ученое сообщество. Основная идея и предмет правового регулирования указанного Закона были подробно описаны в пояснительной записке<sup>36</sup>. К его «плюсам» можно отнести следующее: впервые были даны легальные дефиниции таких понятий, как «стратегическое планирование», «документ стратегического планирования» и т.д.; определены полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере стратегического планирования; сформулированы принципы и задачи стратегического планирования; закреплён круг участников стратегического планирования; приведена первая легальная классификация актов стратегического планирования; создан единый государственный реестр стратегического планирования (<http://gasu.gov.ru/stratplanning>); закреплена возможность участия научного сообщества и общественных организаций в подготовке проектов актов; предусмотрена возможность привлечения лиц к ответственности за нарушение нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования.

Однако в целом данный документ не оправдал надежд. Многие проблемы остались нерешенными<sup>37</sup>. Так, например, в Законе нет понятия актов, именуемых «доктриной» и «концепцией»; тем самым вопрос о соотношении наиболее распространенных форм актов стратегического характера остается неурегулированным.

Хотя Закон не предусматривает таких стратегических актов, как доктрина или концепция, государственные органы продолжают принимать акты с подобными наименованиями. Таковы «Концепция внешней политики Российской Федерации» (утв. указом Президента Российской Федерации от 30.11.2016 №640), «Концепция федеральной целевой программы «Мировой океан» на 2016–2031 годы» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.06.2015 № 1143-р) и т.д.

Нерешенным остается вопрос: являются ли изданные до 2014 г. стратегические акты документами стратегического планирования в смысле данного Закона? Если нет, то следует ли их отменить или заменить новыми документами, созданными с соблюдением требований Закона? Если да, то почему законодатель не дал им надлежащей характеристики?

Отметим, что объем актов стратегического характера, принятых после вступления в силу указанного Федерального закона, отнюдь не уменьшился, а возрос, в том числе за счет муниципальных образований. Так, реестр до-

<sup>36</sup> [Электронный ресурс]: // URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/strategicPlanning/regulation/zapiska> (дата обращения: 12.12.2016)

<sup>37</sup> Коростелев Н.Ю., Зиновьева Н.Б. Документы стратегического планирования в контексте Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Делопроектирование. 2015. № 1 // СПС КонсультантПлюс.



кументов стратегического планирования, размещенный на сайте <http://gasu.gov.ru/stratplanning>, насчитывает 64 акта, принятых на федеральном уровне, 2 174 акта — на уровне субъектов федерации (в среднем 33–34 акта на субъект) и 50 454 актов на муниципальном уровне (в среднем 2–3 акта на каждое муниципальное образование)<sup>38</sup>.

Введенное законодателем понятие «документ стратегического планирования» не только не разрешило проблему правовой природы нетипичных политических актов (доктринальных актов), но и в известной мере усугубило ее, поставив вопрос о соотношении понятий «доктринальный правовой акт» и «документ стратегического планирования».

Применительно к исследованиям правовой природы документов стратегического планирования условно можно выделить три основных подхода, сформулированных в научной литературе. Сторонники первого подхода утверждают, что такие акты имеют хотя и специфический, но все же нормативный характер и являются не чем иным, как источником права<sup>39</sup>.

Согласно второму подходу, акты стратегического характера не содержат правовых норм, не направлены на возникновение, изменение или прекращение правоотношений, в связи с чем нельзя говорить об их нормативности. Акты стратегического развития содержат политическую волю и относятся к доктринальным актам<sup>40</sup>.

Существует также третий, смежный подход, согласно которому акты стратегического характера могут содержать нормы права, однако в данных актах преобладают нормы-идеи, нормы-цели, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-этапы. К источникам российского права при общепринятой классификации их отнести нельзя. Однако, несмотря на доктринальный характер, ввиду особого субъекта разработки и утверждения, правообразующего характера, особых целей и задач принятия стратегические акты следует выделять в особую категорию правовых актов. Стратегические акты — это не форма права, а источник политико-идеологического характера, формулирующий основы правовой политики в соответствующей сфере<sup>41</sup>.

Несмотря на различия во взглядах, большая часть специалистов не подвергает сомнению, что акты стратегического характера — разновидность право-

---

<sup>38</sup> Информация по состоянию на май 2017 г.

<sup>39</sup> См.: Кутузова Н.С. О роли нормативно-правовых актов программного характера // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 9–11.

<sup>40</sup> Мадаев Е.О. Место и роль правовой доктрины в правовой системе Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2. С. 194–195.

<sup>41</sup> См.: Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 491–492.

вых актов, созданная для формирования и фиксации правовой политики<sup>42</sup>. Кроме того, они являются специальным средством правовой политики.

Говоря о потенциале документов стратегического планирования как средств правовой политики, нужно прежде всего установить, имеют ли эти документы правовую природу. Очевидно, это документы политического характера, но правового ли? Отвечать на этот вопрос нужно не столько исходя из анализа правового регулирования, сколько оценивая идею актов стратегического планирования и цель их использования властью. Реализация идеи может быть неполной или неудачной, между тем как задачей нашего исследования является концептуальное определение роли актов стратегического планирования в правовой системе и государственной деятельности.

Документы стратегического планирования должны иметь внятную правовую природу, являясь пусть и нетипичными, но правовыми актами. В противном случае издание их бессмысленно. Тот факт, что в сегодняшнем законодательстве эта природа определена размыто и неоднозначно, а четкие требования к реквизитам таких документов не установлены, является недостатком современной правовой политики государства, а не естественным признаком названной группы документов. Специфика рассматриваемых документов в том, что они не содержат в подавляющем большинстве традиционных правовых предписаний (ни нормативного, ни индивидуального характера). При этом обязательность их издания определена федеральным законом; где-то полно, где-то — нет, но определена компетенция субъектов по изданию таких актов; невнятно и без обеспечения юридическими механизмами, но закреплена ответственность должностных лиц за неисполнение мер, предусмотренных документами стратегического планирования. Все это позволяет отнести эти акты к нетипичным правовым актам, которые имеют большой регулятивный потенциал в качестве средства правовой политики и нуждаются в официальной систематизации.

Что касается понятий «документы стратегического планирования» и «доктринальные правовые акты», то между ними не следует ставить знака равенства. Современный закон о стратегическом планировании ограничивает действие документов стратегического планирования сферой социально-экономического развития. Кроме этого, закон закрепляет перечни этих документов для федерального, регионального и муниципального уровней. В некоторых случаях перечни предполагают расширительное толкование по ряду позиций, но в основном они имеют исчерпывающий характер. Между тем массив документов, принятых в Российской Федерации и подпадающих под понятие доктринальных правовых актов, существенно выходит за рамки, очерченные Законом о стратегическом планировании. Итак, по нашему

<sup>42</sup> Там же. С. 493.

мнению, понятие доктринальных правовых актов шире термина «документы стратегического планирования» и включает в себя, помимо актов стратегического планирования, иные документы (концепции, доктрины, основы государственной политики, принципы и т.д., действующие в сферах образования, культуры, экологии, дипломатии, отдельных областях национальной безопасности и т.д.).

Отметим положительные тенденции в российской правовой системе в отношении доктринальных правовых актов. Во-первых, издание Закона о стратегическом планировании является значимым фактом, так как определяет природу, цели и систему стратегических актов. Несмотря на все трудности, названный Закон является первой попыткой урегулирования доктринальных правовых актов (хотя бы их части). Во-вторых, становится очевидным, что государственные органы признают необходимость юридического оформления и придания юридической силы доктринальным актам. Документы последнего времени чаще утверждаются нормативными правовыми актами со всеми юридическими реквизитами, во всяком случае на высшем уровне, а доля неопределенных документов без автора, дат выхода и невнятной юридической природы снижается. К наиболее значимым примерам можно отнести Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы»; Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

Такая тенденция, несомненно, повышает авторитет доктринальных актов и в частности говорит в пользу признания их правового характера.



## Библиография

Афиногенов Д.А., Воронин В.В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 13–17.

Вавилин Е.В. Доктрина права // Доктрина права. 2009. № 3. С. 9–15.

Ирошников Д.В., Нестеров С.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации // Правовая инициатива. 2013. № 7. С. 7.

Кирилловых А.А. Правовая доктрина и доктринальность в праве: к вопросу об источниках правового регулирования // Законодательство и экономика. 2015. № 8. С. 29–41.

Коростелев Н.Ю., Зиновьева Н.Б. Документы стратегического планирования в контексте Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Делопроизводство. 2015. № 1 // СПС КонсультантПлюс.

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

Любитенко Д.Ю. Правовая доктрина в системе источников российского права // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2010. № 4. С. 29–34.

Мадаев Е.О. Место и роль правовой доктрины в правовой системе Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2. С. 194–195.

Маланыч И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России // Юридические записки Воронежского государственного университета. Вып. 22. Демократия и правовая система России: преимущества, достижения, противоречия. Воронеж: Изд-во Воронежского университета. 2009. С. 129–130.

Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 491–492.

Полянский Д.А. Сущность и место юридической доктрины в правовой политике // Доктрина права. 2009. № 3. С. 97–100.

Пузиков Р.В., Толмачева Е.С. Концепция национальной идеи России (проект) // Доктрина права. 2011. № 1. С. 92–118.

Суд как субъект правовой политики: монография / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2014. 232 с.

Федорченко А.А. Концептуальное право: источник стратегического правового регулирования // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2016. № 3. С. 37–43.

Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства / Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. 5-е изд. М., 2010. 732 с.

---

## **Doctrinal Acts as the Main Instrument of Legal Policy**



**Aleksander V. Malko**

Professor, Director, Saratov Branch of the Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Doctor of Juridical Sciences. Address: 135 Chernyshevskogo Str., Saratov 410028, Russian Federation. E-mail: i\_ga@ssla.ru



**Yana Gaivoronskaya**

Associate Professor, Department of Theory, History of State and Law, Legal School, Far Eastern Federal University. Address: 8 Sukhanova Str., Vladivostok 690091, Russian Federation. E-mail:



### **Abstract**

Legal policy is considered in the article as an instrument for ensuring systematic and effective development of the legal system in the information society. To build up the legal policy of modern Russia one must, firstly, define its priorities, and, secondly, ensure the legal policy with the relevant means. With regard to the problem of the content of modern legal policy, the authors propose their methodology of the research: through the identification of priorities of legal policy and dividing the latter into meaningful

and instrumental ones. We prove the thesis that instrumental priorities, in particular, the formation of special tools of legal policy activities, are nowadays of paramount importance for the formation and implementation of effective legal policy of the state as a whole. With regard to the problem of legal policy, the authors justify the need for distinguishing a special group of legal acts — doctrinal legal instruments designed to ensure the formation and development of the legal policy as a form of state activity. Doctrinal acts can reflect scientific, strategic and targeted character of legal policy, but at the same time they require formal inclusion into the system of legal acts of the state and giving them legal force and legal significance. In recent years, political (political and program) acts are actively used in the Russian legal system; however, they have neither a clear understanding in legal theory nor a clear legal regulation. Researchers often do not recognize their legal nature, considering them as political instruments. The modern theory of legal acts must be based on a “broad” approach to legal acts’ understanding, which involves the recognition of acts in various forms (not only written ones) as legal acts and by various actors (including individuals). Following this approach, the doctrinal documents become part of the system of legal acts. All elements of the system of legal acts must have certain legal and technical characteristics and fulfill specific functions in legal regulation. The authors of the article offer their own concept and characteristics of legal acts in order to explore the specific doctrinal acts on this basis. The paper considers the problems of legal regulation of doctrinal legal acts, examines the features of legal nature of these groups of acts, and their relationship with other legal acts.



### Keywords

legal policy; instruments; priorities; legal acts; acts of doctrine; draft law on normative legal acts; strategic planning.

Citation: Malko A.V., Gaivoronskaya Y.V. (2018) Doctrinal Acts as the Main Instrument of Legal Policy. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 1, pp. 4–25 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.4.25



### References

Afinogenov D.A., Voronin V.V. (2014) Rol’ dokumentov strategicheskogo planirovaniya: pravovye aspekty [Role of documents of strategic planning: legal aspects]. *Gosudarstvennaya vlast’ i mestnoe samoupravlenie*, no 2, p. 13–17.

Fedorchenko A.A. (2016) Kontseptual’noe pravo: istochnik strategicheskogo pravovogo regulirovaniya [Conceptual law: source of strategic legal regulation]. *Uchenye trudy Rossiyskoy akademii advokatury i notariata*, no 3, p. 37–43

Iroshnikov D.V., Nesterov S.V. (2013) Ponyatie i klassifikatsiya kontseptual’nykh i doktrinal’nykh dokumentov Rossiyskoy Federatsii [Concept and classification of conceptual and doctrinal documents of the Russian Federation]. *Pravovaya initsiativa*, no 7. Available at: <http://49e.ru/ru> (accessed: 20.11. 2017)

Khabrieva T.Ya. (2010) *Strategiya sotsial’no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii i modernizatsiya zakonodatel’sтва* [Strategy of social economic development of Russia and modern legislation]. Moscow: Norma, 732 p. (in Russian)

Kirillovykh A.A. (2015) Pravovaya doktrina i doktrinal’nost’ v prave: k voprosu ob istochnikakh pravovogo regulirovaniya [Legal Doctrine and doctrine in law: on the sources of legal regulation]. *Zakonodatel’stvo i ekonomika*, no 8, p. 29–41.

Korostelev N.Yu., Zinov'eva N.B. (2015) Dokumenty strategicheskogo planirovaniya v kontekste Federal'nogo zakona «O strategicheskom planirovanii v Rossiyskoy Federatsii [Documents on strategic planning in the Russian Federation]. *Deloproizvodstvo*, no 1. SPS Konsul'tantPlyus

Kutuzova N.S. (2016) O roli normativno-pravovykh aktov programmnoy kharaktera [On the role of normative acts]. *Rossiyskaya yustitsiya*, no 5, p. 9–11.

Lyubitenko D.Yu. (2010) Pravovaya doktrina v sisteme istochnikov rossiyskogo prava [Legal doctrine in system of sources of Russian law]. *Vestnik Volgogradskoy akademii MVD Rossii*, no 4, p. 29–34.

Madaev E.O. (2015) Mesto i rol' pravovoy doktriny v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii [Role of legal doctrine in the RF legal system]. *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 2, pp. 194–195.

Malanych I.N. (2009) Ponyatie strategicheskogo normativnogo akta kak rezul'tata evolyutsii sistemy zakonodatel'stva Rossii [Strategic normative act as the effect of the evolution system in Russian legislation]. *Yuridicheskie zapiski Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta*. Voronezh: University, p. 129–130.

Mushinskiy M.A. (2015) Strategii, kontseptsii, doktriny v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii: problemy statusa, yuridicheskoy tekhniki i sootnosheniya drug s drugom [Strategies, concepts, doctrines in the RF legal system]. *Yuridicheskaya tekhnika*, no 9, p. 491–492.

Polyanskiy D.A. (2009) Sushchnost' i mesto yuridicheskoy doktriny v pravovoy politike [Nature and place of legal doctrine in legal politics]. *Doktrina prava*, no 3, p. 97–100.

Puzikov R.V., Tolmacheva E.S. (2011) Kontseptsiya natsional'noy idei RF (proekt) [Conception of the national idea of the RF (draft)]. *Doktrina prava*, no 1, p. 92–118.

*Sud kak sub"ekt pravovoy politiki* (2014) [Court as a subject of legal politics. Moscow: Yurlitinform, 232 p. (in Russian)

Vavilin E.V. (2009) Doktrina prava [Doctrine of law]. *Doktrina prava*, no 3, p. 9–15.