



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

на правах рукописи

Вайно Александр Антонович

**Стратегические инициативы в праве
и законодательстве: теоретико-правовое исследование**

Специальность 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой
степени кандидата юридических наук

Москва – 2026

Диссертация выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный

руководитель:

ХАБРИЕВА Талия Ярулловна

директор ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», академик РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ

Официальные

оппоненты:

БАРАНОВ Владимир Михайлович

помощник начальника по инновационному развитию научной деятельности ФГКОУ ВО «Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ

ИСАКОВ Владимир Борисович

профессор департамента теории права и сравнительного правоведения факультета права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Ведущая организация: федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина»

Защита состоится «12» ноября 2026 года в 11.00 часов на заседании диссертационного совета 02.1.002.03 при ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушkinsкая, д. 34, 5-й этаж, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (<http://www.izak.ru>).

Автореферат разослан «___» _____ 2026 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук

Г.М. Азнагулова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с управлением процессами развития права и законодательства, а также с возрастающим значением стратегических инициатив в механизме современного государства и правотворчестве.

Текущий этап развития права и его позитивной формы – законодательства – характеризуется преобразованием данного универсального социального регулятора из сложной саморегулирующейся системы в сложную саморазвивающуюся систему¹. Данная трансформация предполагает появление особой группы правовых средств, которые, отражая векторы общественного развития, определяют направления совершенствования права и законодательства, одновременно будучи сами объектом правовой регламентации через закрепление соответствующих компетенций и процедур. Одним из них, как обосновывается в диссертационном исследовании, и являются стратегические инициативы.

В основе стратегических инициатив лежит прогнозирование, то есть обоснованное предвидение тенденций общественного развития, сопряженное с предложением возможных вариантов правовых решений. Его целью является определение и оценка факторов, действие которых в условиях перманентной ресурсной ограниченности будет способствовать реализации актуальных национальных интересов и приоритетов, а также разработке предполагаемых сценариев развития. Таким образом, стратегические инициативы на основе социального, экономического, политического и

¹ Разделение организации объектов, познаваемых наукой, на простые, сложные саморегулирующие и сложные саморазвивающиеся системы было предложено В.С. Степиным (см.: Степин В.С. Исторические типы научной рациональности в их отношении к проблеме сложности // Синергетическая парадигма: синергетика инновационной сложности: к 70-летию В.И. Аршинова: сборник / отв. ред. В.И. Аршинов. М., 2011. С. 37–47). Применительно к праву данная концепция получила развитие в трудах Т.Я. Хабриевой, которая в контексте текущей технологической революции впервые обозначила рассматриваемую трансформацию (см., например: Хабриева Т.Я. Право в реалиях технологической революции: монография. М., 2025).

правового прогнозирования позволяют предложить модель общественного развития в конкретной сфере на долгосрочную перспективу. В контексте установления правовой природы таких инициатив особое значение приобретает правовое прогнозирование, так как значимые общественные изменения всегда влекут преобразование правового порядка, а для этого необходимо сокращение разрыва между уже появившейся потребностью в правовом регулировании и продолжительностью правотворческого процесса.

В результате право все чаще выступает не просто регулятором сложившихся общественных отношений, но активным инструментом преобразования общества на долгосрочную перспективу. Этому способствуют стратегические инициативы, которые все более активно вписываются в механизмы формирования и реализации государственной политики. Данный правовой инструмент является одновременно и проводником, и созидателем системных изменений. Данное обстоятельство требует не только научного осмысления данного феномена, но и выработки четких доктринальных ориентиров для законодателя. Особую значимость данная проблематика приобретает в контексте реализации национальных целей развития Российской Федерации¹, модернизации законодательства², зарождения институциональной основы инновационного преобразования правопорядка, в частности института агентов изменений (развития)³, перехода общества, экономики и права в новый цикл развития.

¹ См.: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817 (далее – Указ № 204); Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884 (далее – Указ № 474); Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584 (далее – Указ № 309).

² См., например: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон о стратегическом планировании) // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378; Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – Закон о промышленной политике) // СЗ РФ. 2015 № 1 (ч. I). Ст. 41; Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» (далее – Закон о молодежной политике) // СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 28; Федеральный закон от 28.12.2024 № 523-ФЗ «О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о технологической политике) // СЗ РФ. 2024. № 53 (ч. I). Ст. 8533 и др.

³ Например, внедрение метода формирования и реализации стратегических инициатив в Российской Федерации связано с образованием некоммерческой автономной организации «Агентство стратегических

Ограничение роли права реализацией регулятивной и охранительной функций может стать препятствием для упорядочения стремительно развивающихся общественных отношений. В условиях цифровой трансформации, глобальных вызовов и технологических изменений требуется переосмысление места и роли права в созидании новой социальной реальности. Стратегические инициативы выступают тем инструментом, который позволяет праву выполнять не только охранительную, но и преобразовательную, прогностическую, организующую функции, своевременно реагируя на новые вызовы.

В юридической науке накоплен значительный массив исследований, посвященных смежным категориям: стратегическому планированию, правовым стратегиям, государственной политике. Вместе с тем комплексного теоретико-правового исследования стратегических инициатив как самостоятельного правового феномена до настоящего времени не проводилось. Существующие работы затрагивают преимущественно отраслевые или прикладные аспекты, оставляя без внимания фундаментальные вопросы о правовой природе стратегических инициатив, их месте в системе права, соотношении со смежными институтами.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования определяется необходимостью: 1) теоретического осмысления феномена стратегической инициативы в праве и законодательстве; 2) выявления его сущностных признаков, функций и видов; 3) определения места стратегических инициатив в механизме правового регулирования; 4) разработки моделей правового опосредования стратегических инициатив и

инициатив по продвижению новых проектов» (далее – Агентство стратегических инициатив, Агентство). В результате он стал активно использоваться в государственном управлении (в широком смысле) применительно к социально-экономическому развитию и соответствующим проектам. Миссия Агентства – выступать «агентом изменений», работающим над масштабными инициативами и объединяющим усилия общества, бизнеса и государства (см.: Об Агентстве // Агентство стратегических инициатив. URL: https://asi.ru/agency/about_agency/ (дата обращения: 22.12.2025 г.); Указ Президента РФ от 04.02.2026 № 57 «Об автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» // СЗ РФ. 2026. № 6. Ст. 554. Наряду с названным Агентством к агентам изменений (развития) могут быть отнесены также институты инновационного развития, технологические корпорации и агенты развития технологий.

обоснования направлений совершенствования законодательства в части регламентации их реализации.

Настоящее исследование призвано восполнить указанный теоретический пробел и предложить концептуальные подходы к пониманию стратегических инициатив как значимого элемента современной правовой системы, что обуславливает его несомненную актуальность как в научном, так и в практическом аспектах.

Степень разработанности проблемы. Сам термин «стратегические инициативы» только начинает использоваться в правовой науке и законодательстве. При этом соответствующий феномен остается не оцененным с позиции теории государства и права. Вместе с тем в отечественной юриспруденции на основе несколько иного понятийного аппарата в контексте реализации единой и сбалансированной государственной политики, в том числе в части обеспечения национальной безопасности, защиты национальных интересов и устойчивого развития, рассматриваемая проблематика становилась предметом исследований представителей как теории права и государства (С.С. Алексеева, В.М. Баранова, В.Б. Исакова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Д.А. Пашенцева, И.С. Самощенко, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой и др.), так и отраслевых юридических наук (А.С. Емельянова, М.И. Еропкина, С.М. Зубарева, О.С. Иоффе, Ю.М. Козлова, А.Е. Лунева, А.Ф. Ноздрачева и др.).

Следует подчеркнуть междисциплинарный характер исследований в области стратегических инициатив. Философская основа их формирования и реализации заложена в исследованиях А.И. Демидова, В.С. Степина и В.Н. Рубанова. В иных областях знаний (экономике, социологии, политологии) к данной проблематике обращались Д.А. Афиногенов, Р.А. Белоусов, С.Ю. Глазьев, Р.С. Гринберг, Е.А. Дербин, Е.Л. Кантор, А.А. Кокошин, Н.Д. Кондратьев, Е.В. Кудряшова, С.В. Лавров, В.Л. Манилов, В.А. Мау, А.М. Московский, Б.З. Мильнер, Г.А. Маховников, А.Д. Некипелов,

Г.В. Осипов, Е.М. Примаков, А.А. Прохожев, С.С. Сулкашкин, В.К. Сенчагов, Ю.В. Яковец и др.

Существенный вклад в рассматриваемое направление научной мысли внесли также зарубежные исследователи: И. Ансофф (I.H. Ansoff), Дж. Гольдштейн (J.S. Goldstein), А. Грублер (A. Grubler), Я. ван Дейн (J.J. Duijn), Дж. Доси (G. Dosi), А. Клайнкнехт (A. Kleinknecht), Дж.А. Кларк (J.A. Clark), Ч. Маркетти (C. Marchetti), Г. Менш (G. Mensch), Н. Накиченович (N. Nakicenovic), Р. Нельсон (R. Nelson), К. Перес (C. Perez), Л. Суте (L. Soete), Дж. Форрестер (J.W. Forrester), К. Фримен (C. Freeman), М. Хироока (M. Hirooka), Й. Шумпетер (J.A. Schumpeter) и др.

Вместе с тем, несмотря на все расширяющееся использование понятия стратегических инициатив в законодательстве, особенно в подзаконном регулировании, их значение в праве до настоящего времени остается не определенным. В юридической литературе данный феномен не рассматривался. Настоящая диссертация является первым монографическим исследованием, где представлено его правообразующее значение.

Объект диссертационного исследования: общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования и реализации стратегических инициатив, а также развития соответствующего правового регулирования.

Предмет исследования: правовые нормы, в том числе проектируемые и потенциальные, регулирующие формирование и реализацию органами публичной власти стратегических инициатив, а также государственно-частное партнерство в данной области, законопроектная и правоприменительная практика, научные труды отечественных и зарубежных исследователей в рассматриваемой области общественных отношений.

Цель диссертационного исследования: разработка научных положений, отражающих закономерности функционирования стратегических инициатив в праве и законодательстве, а также практических рекомендаций по

совершенствованию правового регулирования общественных отношений, связанных с их формированием и реализацией.

Для достижения поставленной цели были решены следующие **задачи**:

- 1) определение понятия стратегических инициатив в контексте развития права и законодательства;
- 2) выявление роли и места стратегических инициатив в механизме достижения национальных целей развития;
- 3) представление модернизации законодательства в контексте реализации стратегических инициатив;
- 4) определение нормативной и институциональной основы стратегических инициатив;
- 5) обоснование того, что правовой формой стратегических инициатив выступают проекты и правовые эксперименты (экспериментальные правовые режимы); установление правовых пределов их применения;
- 6) подготовка предложений по осуществлению мониторинга и контроля в области реализации стратегических инициатив, совершенствованию их законодательной регламентации.

Методология и методы исследования. Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы познания. Их использование позволяет интегрировать знания об организации и действии конкретных правовых институтов (в данном случае стратегических инициатив), преодолеть сложившиеся в отечественном праве стереотипы, сформировать новые подходы к изучению процессов и явлений, которые представляют исследовательский интерес и новизну, предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

Наряду с распространенными общенаучными методами, получившими применение в современной юридической науке, такими как анализ и синтез, индукция и дедукция, методами эмпирического исследования в работе использовались частные методы, характерные для современного этапа

развития отечественной юриспруденции. К ним можно отнести: 1) формально-юридический, с применением которого были описаны юридические признаки стратегических инициатив, представлен понятийный аппарат исследования, установлена их (стратегических инициатив) правовая природа, приведены и обобщены результаты юридических практик; 2) историко-правовой, посредством которого рассмотрен генезис института стратегических инициатив; 3) сравнительно-правовой, позволивший представить релевантный зарубежный опыт.

Кроме того, использованы системный подход, статистический метод и структурно-функциональный анализ, которые способствуют исследованию стратегических инициатив с позиции сложной саморегулируемой системы. Стратегические инициативы также рассматривались с применением формально-логического анализа и диалектического подхода, позволивших выявить устойчивые связи при формировании и реализации стратегических инициатив, абстрагировавшись от иных социально-экономических явлений и процессов.

Теоретическая основа исследования. Исследование правовой природы стратегических инициатив предполагается на основе фундаментальных трудов ученых-юристов в области теории государства и права, а также публично-правовых отраслей юридической науки – С.С. Алексеева, В.М. Баранова, А.С. Емельянова, О.С. Иоффе, В.Б. Исакова, Н.М. Казанцева, А.И. Ковлера, Ю.М. Козлова, А.В. Корнева, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, А.Е. Лунева, А.В. Малько, А.Ф. Ноздрачева, Д.А. Пашенцева, Т.Н. Радько, Б.В. Россинского, И.С. Самощенко, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, Р.О. Халфиной, Н.Н. Черногора и др.

Нормативная база исследования: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации,

муниципальные правовые акты, регулирующие отношения в области формирования и реализации стратегических инициатив.

Эмпирическую базу исследования составляют документы стратегического планирования, национальные и иные проекты, официальные статистические данные о результатах их реализации, отчеты о проведении правовых экспериментов и реализации экспериментальных правовых режимов, аналитические материалы органов государственной власти и научных организаций.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящее исследование является первым, в котором установлена правовая природа стратегических инициатив, определены их правопреобразующий потенциал, а также значение при совершенствовании законодательства и достижении национальных целей развития Российской Федерации, представлен правовой механизм их формирования и реализации.

Стратегические инициативы имеют сложную (политико-правовую и юридико-технологическую) природу, объединяющую существующие в диалектическом единстве и взаимодействии политические, организационные и правовые стороны этого явления. На доктринальном уровне его представление в контексте теории государства и права позволяет (с учетом специфики предмета и метода этой науки) не допустить фрагментации научных представлений о данном феномене, открывает широкие возможности для объективного и всестороннего отражения его роли в современном праве, правовом порядке, механизме современного государства и их рациональных картинах, а также для моделирования и проектирования эффективного юридического механизма формирования и реализации стратегических инициатив.

Уяснение правовой природы стратегических инициатив и применение методологии теории государства и права позволяют определить их сущность, содержание, форму и функционал в системе права, а также способствуют

интегративному восприятию и отражению данного явления в теоретико-правовом знании.

Положения, выносимые на защиту:

1. Стратегическая инициатива юридически опосредует властно-правовое волеизъявление легитимного представителя суверенной государственной власти, выражающее консолидированную общественную волю, определяющее траекторию, параметры и целевые показатели качественных преобразований в конкретных сферах общественной жизни, выступающее одновременно источником и инструментом государственной политики, в том числе правовой.

Функциональное назначение стратегических инициатив в праве состоит в том, что они служат идейной основой долгосрочного целеполагания, имеющего асимметричный (вопреки регуляторной инерции) характер и направленного на поступательное развитие (социально-экономическое, научно-технологическое и в области обеспечения национальной безопасности) государства. В этом качестве стратегическая инициатива выступает проявлением такого свойства права, как динамичность (динамизм), служа основанием начала определенного этапа его развития, обусловленного возникновением новых общественных отношений.

2. Стратегические инициативы имеют правопреобразующее значение и оказывают практико-преобразующее воздействие на общественные отношения. Объектом такого воздействия становятся не только социально-экономические процессы и конкретные сферы общественной жизни, но и правовой порядок и законодательство. Результатом реализации стратегических инициатив являются законодательные новеллы, развитие существующих и появление новых правовых институтов, общая модернизация законодательства. При этом такие инициативы сами нуждаются в правовом обеспечении (регламентации) в части создания и коррекции правовых механизмов их реализации. Эта черта стратегических инициатив

свидетельствует об их дуализме и, следовательно, роли в системе права, способности быть источником и инструментом правовой политики, с одной стороны, и объектом соответствующих правоотношений – с другой.

3. Стратегические инициативы являются одной из форм достижения национальных целей развития Российской Федерации. В этом качестве они проявляют себя как политико-правовой и юридико-технологический инструмент, обеспечивающий преобразование абстрактных задач, стоящих перед государством, в конкретные проектные решения. При этом в механизме правового регулирования они являются связующим звеном между долгосрочным целеполаганием (в первую очередь стратегическим планированием) с одной стороны и соответствующими законодательными новеллами, а также практиками – с другой, придавая государственной стратегии обязательность и исполнимость.

4. Правовой идентификации стратегических инициатив способствовали конституционные преобразования 2020 г. через закрепление целеполагания в области устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, принципов взаимного доверия государства и общества, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности.

В результате в современном российском праве формируется новый правовой институт – институт стратегических инициатив, который представляет собой систему правовых норм, регулирующих отношения по инициированию, отбору, продвижению и реализации общественно значимых проектов, направленных на качественное преобразование различных сфер общественной жизни и достижение национальных целей развития. Он характеризуется властно-правовой природой, императивно-диспозитивным характером, формальной определенностью, право- и практико-преобразующей ориентированностью.

5. В основе формирования и реализации стратегических инициатив лежит закрепленный в ст. 75¹ Конституции РФ принцип социального партнерства, предполагая включение в число субъектов (участников) стратегических инициатив органов публичной власти, институтов гражданского общества, представителей научного и предпринимательского сообществ.

Формирующаяся модель правового обеспечения стратегических инициатив порождает «нелинейное» правовое пространство, в котором: 1) программные акты приобретают нормативное значение, становясь источниками права; 2) операционное сопровождение реализации стратегических инициатив осуществляется агентами изменений (развития), выполняющими информационно-аналитическую, экспертную, законопроектную и контрольно-мониторинговую функции; юридическое опосредование происходит не только «сверху вниз» (от закона к практике), но и «снизу вверх» (от практики к закону – через апробацию и масштабирование посредством стратегических инициатив лучших практик).

6. Правовая форма реализации стратегических инициатив представляет собой иерархически соподчиненную и функционально дифференцированную систему внешних выражений юридически значимых решений и действий, которая обеспечивает последовательное и легитимное воплощение стратегического замысла в конкретных правовых результатах, придавая указанному процессу свойства формальной определенности, публичности и обязательности. Она не только внешне оформляет долгосрочное целеполагание, определяя траекторию достижения национальных целей развития, но и обеспечивает баланс императивности и диспозитивности, публичных и частных интересов.

Правовая форма, с одной стороны, придает стратегическим инициативам официальный, публичный и общеобязательный характер (легитимность), с другой – дифференцирует правовое воздействие

применительно к разным этапам, уровням публичной власти и категориям участников, что повышает эффективность рассматриваемого процесса.

В основе правовой формы реализации стратегических инициатив лежит проектный подход, предполагающий осуществление комплекса взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.

Достижение проектных целей может быть сопряжено с организацией и проведением правового эксперимента, что в контексте определения места стратегической инициативы в механизме правового регулирования позволяет признать ее начальным этапом формирования правовой нормы.

7. Право- и практико-преобразующая ориентация стратегических инициатив предполагает осуществление мониторинга и контроля в области их реализации, которые через представление реальной картины достижения проектных целей и проведения правовых экспериментов позволяют оценить эффективность принятых правовых решений (мониторинг) и обеспечить законность в данной сфере (контроль).

Теоретическая значимость диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования формируют научные знания о правовой природе стратегических инициатив, в том числе определено их правопреобразующее значение. Выработанные подходы к их рассмотрению в определенной степени восполняют пробелы в теоретико-правовых и историко-правовых науках, развивая научные представления о сущности и содержании стратегических инициатив, круге участников соответствующих отношений, а также об их полномочиях (правах и обязанностях) и соответствующих процедурах.

Практическая значимость диссертационного исследования. В результате исследования предложены рекомендации по корректировке законодательства Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих формирование и реализацию стратегических

инициатив. Кроме того, результаты настоящего исследования могут быть использованы при преподавании учебных дисциплин «Теория государства и права» и «Теория государственного и муниципального управления», подготовке и реализации образовательных программ дополнительного профессионального образования в области функционирования единой системы публичной власти, государственного и муниципального управления, стратегического планирования, а также при разработке методик взаимодействия органов публичной власти, институтов гражданского общества и предпринимательского сообщества.

Апробация результатов исследования. По теме диссертации подготовлено семь научных публикаций.

Основные теоретические положения диссертации были обсуждены и одобрены на заседаниях центра фундаментальных правовых исследований, а также кафедры теории, истории и философии права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

По данной теме автор выступал на XX Международной конференции молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (Москва, 2021 г.), III Международной научно-практической конференции «Управление через право» на тему: «Будущее административного права в условиях региональной интеграции» (Москва, 2023 г.), пленарной сессии «Технологическое лидерство России: роль и возможности права» XX Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 2025 г.), пленарной сессии «Право и новая технологическая реальность» XXI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 2026 г.), площадках Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 2026 г.), пленарной сессии «Цифровая территория – архитектура управления новыми

моделями развития» VI Форума «Сильные идеи для нового времени» (Н. Новгород, 2026 г.).

Результаты исследования использовались при подготовке проекта указа Президента РФ «Об автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», а также в учебном процессе при реализации магистерской программы «Правовая служба в органах государственной власти» (40.04.01. Юриспруденция. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации).

Структура работы определяется целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Во **введении** обоснована актуальность выбранной темы исследования; определена степень ее научной разработанности; сформулированы объект и предмет исследования; поставлена цель и определены задачи исследования; указаны методологическая, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы; обоснована научная новизна; сформулированы основные положения, выносимые на защиту; обозначены теоретическая и практическая значимость работы, степень достоверности результатов исследования; приведены сведения об апробации полученных результатов.

В **первой главе «Стратегические инициативы в развитии права и законодательства в современных условиях»** рассматриваются понятие стратегических инициатив и их значение в праве, общий механизм достижения национальных целей развития и его специальный инструментарий, влияние стратегических инициатив на развитие (модернизацию) законодательства. Данная глава состоит из трех параграфов.

Параграф 1.1 «Понятие стратегических инициатив и их значение в праве» посвящен определению сущности стратегических инициатив в контексте развития права и законодательства, что позволило выявить правопреобразующий потенциал данного феномена, отражающий прогностическую функцию права, его способность генерировать ответы на актуальные вызовы и угрозы посредством новых нормативных конструкций и массивов.

Данное понятие первоначально зародилось в рамках военного дела применительно к определению способности войск диктовать противнику условия ведения боевых действий на определенном участке фронта, проводить стратегические наступательные операции. В 1983 году термин «стратегическая оборонная инициатива» (Strategic Defense Initiative – SDI) был использован в отношении долгосрочного научно-исследовательского и опытно-конструкторского проекта, цель которого состояла в создании

широкомасштабной системы противоракетной обороны с элементами космического базирования.

Одновременно рассматриваемое понятие (стратегические инициативы – Strategic Initiatives) активно использовалось в бизнесе для обозначения прорывных проектов, позволяющих за счет внедрения новых технологий, в том числе социальных, длительное время доминировать в определенном сегменте товарного или финансового рынка. Появление и реализация парадигмы "public management", предполагающей внедрение форм и методов корпоративного управления в публичный сектор, в том числе в право, обусловили непосредственное влияние проектов, имеющих характер стратегических инициатив, на развитие законодательства.

В этом контексте через формирование и реализацию стратегических инициатив происходит юридическое опосредование властно-правового волеизъявления легитимного представителя суверенной государственной власти, выражающего консолидированную общественную волю, определяющего траекторию, параметры и целевые показатели качественных преобразований в конкретных сферах общественной жизни, выступающее одновременно источником и инструментом правовой политики.

Функциональное назначение стратегических инициатив в праве состоит в том, что они служат идейной основой долгосрочного целеполагания, имеющего асимметричный (вопреки регуляторной инерции) характер и направленного на поступательное развитие (социально-экономическое, научно-технологическое и в области обеспечения национальной безопасности) государства. В этом качестве стратегическая инициатива выступает проявлением такого свойства права, как динамичность (динамизм), служа основанием начала определенного этапа его развития, обусловленного возникновением новых общественных отношений. Это объективное свойство права предполагает его способность изменяться, развиваться и адаптироваться к новым условиям. Именно стратегические инициативы выступают

инструментом таких изменений. Они являются ответом общества и государства на обозначившиеся вызовы, обеспечивая гибкость законодательства и правопорядка в целом, отвечая на их потребности.

В отличие от бизнеса, где представлено семь типов стратегических инициатив (бизнес-, корпоративные, функциональные, корректирующие, конструктивные, инновационные (прорывные), защитительные), преобразующим потенциалом в контексте развития правового порядка и законодательства обладают только пять: 1) функциональные; 2) корректирующие; 3) конструктивные; 4) инновационные (прорывные); 5) защитительные. В контексте государственно-частного партнерства допустимо говорить также о формировании и реализации бизнес-инициатив. Вместе с тем непосредственного влияния на развитие права и законодательства они не оказывают.

При этом если в сфере бизнеса стратегические инициативы могут быть разделены на основные и обеспечивающие, то основания для такого разделения стратегических инициатив, обладающих потенциалом в контексте развития правового порядка и законодательства, отсутствуют. Каждая стратегическая инициатива в области государственно-правового развития имеет самостоятельное значение. Одновременно в истории государства и права можно найти примеры смешанных типов, например инновационно-охранительных.

Будучи ответом общества и (или) государства на актуальные вызовы, феномен стратегических инициатив существовал с момента зарождения права и государства. Вместе с тем его научно-правовое осознание находится только на начальном этапе, предполагающем в первую очередь общетеоретические исследования в данной области.

В *параграфе 1.2 «Стратегические инициативы в механизме достижения национальных целей развития»* обосновывается, что возникновение и становление современного российского правопорядка

помимо прочего связаны с отказом от плановой экономики и переходом к рыночным отношениям. Вместе с тем даже в самые кризисные 1990-е гг. в Российской Федерации сохранялись элементы государственного строительства, предполагающие формирование и реализацию стратегических инициатив. В дальнейшем административная реформа стала периодом внедрения программно-целевого подхода на всех уровнях публичной власти и формирования правовой основы его применения. Выход соответствующих практик на новый уровень развития связан с началом определения национальных целей развития, принятием ряда федеральных законов и зарождением институциональной основы инновационного развития правопорядка, в частности института агентов изменений (развития).

Так, практика определения национальных целей развития начала складываться в 2012 г. с принятием Указа № 597. В мае 2018 г. принимается Указ № 204. В настоящее время действует Указ № 309. Такая практика обеспечивает устойчивую динамику развития как экономики, так и социальной сферы. Актуальные национальные цели развития, определенные в Указе № 309, гарантируют: 1) сохранение населения, укрепление общественного здоровья и повышение благополучия людей, поддержку семьи; 2) реализацию потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности; 3) комфортную и безопасную среду для жизни; 4) экологическое благополучие; 5) устойчивость и динамичность экономики; 6) технологическое лидерство; 7) цифровую трансформацию государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

Стратегические инициативы являются одной из форм достижения национальных целей развития Российской Федерации. В этом качестве они проявляют себя как политико-правовой и юридико-технологический инструмент, обеспечивающий преобразование абстрактных задач, стоящих перед государством, в конкретные проектные решения. При этом в механизме

правового регулирования они являются связующим звеном между долгосрочным целеполаганием (в первую очередь стратегическим планированием) с одной стороны и соответствующими законодательными новеллами, а также практиками – с другой, придавая государственной стратегии обязательность и исполнимость.

В *параграфе 1.3 «Модернизация законодательства в контексте реализации стратегических инициатив»* обосновывается вывод о том, что модернизация законодательства в контексте реализации стратегических инициатив представляет собой объективно обусловленный процесс целенаправленного обновления правового регулирования, который выступает необходимым институциональным условием и ключевым правовым механизмом перевода стратегических задач в юридически устойчивые нормы, гарантирующие их практическую реализацию. Модернизация является не вспомогательным, а системообразующим элементом в механизме реализации стратегических инициатив. Она предполагает, с одной стороны, придание стратегическим инициативам юридической обязательности и исполнимости (нормативное закрепление целей, сроков, ресурсов и ответственности), с другой – достижение гибкости правовой системы и ее соответствия актуальным условиям реализации права, позволяя оперативно корректировать регуляторику в ответ на соответствующие вызовы и промежуточные результаты реализации инициатив.

Правовой механизм формирования и реализации стратегических инициатив представляет собой комплексную, иерархически организованную систему правовых средств (норм, институтов, процедур, актов правоприменения и контроля), которая юридически опосредует весь жизненный цикл стратегической инициативы – от ее зарождения и нормативного закрепления до практического исполнения, мониторинга и корректировки – и тем самым придает стратегическому управлению свойства системности, обязательности и эффективности. Он представляет собой

целостное институциональное образование, интегрирующее стратегическое планирование и правовое регулирование, обеспечивающее непрерывность регуляторного цикла, и служит важнейшей гарантией достижения национальных целей через постоянное правовое сопровождение всех этапов. Данный механизм включает правовые формы мониторинга и оценки фактической результативности инициатив, что дает возможность оперативно вносить изменения в нормативное регулирование, корректировать целевые показатели и перераспределять ресурсы на основе юридически закрепленных процедур. Данное свойство позволяет характеризовать этот механизм как саморегулирующуюся систему, способную сохранять эффективность в динамично меняющихся условиях.

В контексте модернизации законодательства стратегические инициативы имеют правопреобразующее значение и оказывают практико-преобразующее воздействие на общественные отношения. Объектом такого воздействия становятся не только социально-экономические процессы и конкретные сферы общественной жизни, но и сам правовой порядок. Результатом реализации стратегических инициатив являются законодательные новеллы, развитие существующих и появление новых правовых институтов. При этом такие инициативы сами нуждаются в правовом обеспечении (регламентации) в части создания и коррекции правовых механизмов их реализации. Эта черта стратегических инициатив свидетельствует об их дуализме и, следовательно, о роли в системе права, способности быть источником и инструментом правовой политики, с одной стороны, и объектом соответствующих правоотношений – с другой.

Правовой идентификации стратегических инициатив способствовали конституционные преобразования 2020 г. через закрепление целеполагания в области устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, принципов взаимного доверия государства и

общества, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности.

В результате в современном российском праве формируется новый правовой институт – институт стратегических инициатив, который представляет собой систему правовых норм, регулирующих отношения по инициированию, отбору, продвижению и реализации общественно значимых проектов, направленных на качественное преобразование различных сфер общественной жизни и достижение национальных целей развития. Он характеризуется властно-правовой природой, императивно-диспозитивным характером, формальной определенностью, право- и практико-преобразующей направленностью.

Таким образом, посредством реализации стратегических инициатив представлены политико-правовые и юридико-технические аспекты модернизации российского законодательства, позволяющие ему адаптироваться к актуальным социально-экономическим, научно-технологическим, иным внутри- и внешнеполитическим реалиям через определение баланса целей правового регулирования и его допустимых средств в динамике текущих изменений, связанных с определением и достижением долгосрочных целей развития.

Названные аспекты модернизации (развития) законодательства имеют различную направленность. Если политико-правовые аспекты, выражая прогностическую природу права, характеризуют динамичность правового регулирования, его стремление к своевременному закреплению в праве и законодательстве норм, определяющих и охраняющих возникающие отношения, а также отношения, существовавшие ранее, но в современных условиях требующие правового опосредования, то юридико-технические обеспечивают стабильность права и законодательства, выступая средством достижения их определенности и непротиворечивости.

Во второй главе «Правовой механизм формирования и реализации стратегических инициатив» рассматриваются нормативная и институциональная основы реализации стратегических инициатив, правовая форма последней, а также проблематика мониторинга и контроля. Глава состоит из трех параграфов.

В параграфе 2.1 «Нормативная и институциональная основы формирования и реализации стратегических инициатив» уточняются нормативная и институциональная основы формирования и реализации стратегических инициатив, выделяются их характеристики: 1) необходимость минимальной достаточности регламентирования формирования и реализации стратегических инициатив в рамках законопроектной деятельности и проектирования правовых актов управления; 2) определение правового статуса участников (субъектов) стратегических инициатив, а также установление (в перспективе) процедур их взаимодействия между собой и иными лицами; 3) транспарентность указанных процедур в целях достижения доверия между обществом и государством; 4) наличие правовых механизмов контроля и мониторинга реализации.

В механизме правового регулирования стратегическая инициатива служит начальным этапом формирования правовой нормы, в том числе через организацию и проведение правового эксперимента.

При этом отечественное право обладает необходимым и достаточным потенциалом для включения в законодательство Российской Федерации положений, определяющих порядок и условия формирования и реализации стратегических инициатив. Здесь принципиальное значение имеют конституционные преобразования 2020 г., которые обусловили возникновение в Российской Федерации конституционной основы правовой идентификации стратегических инициатив и последующего совершенствования законодательства через закрепление в ст. 75¹ Конституции РФ целеполагания в области устойчивого экономического роста страны и повышения

благополучия граждан, взаимного доверия государства и общества, обеспечения защиты достоинства граждан и уважения человека труда, сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности.

Институциональная основа формирования и реализации стратегических инициатив основывается на принципе социального партнерства, предполагая включение в число субъектов (участников) стратегических инициатив органов публичной власти, представителей предпринимательского сообщества и институтов гражданского общества.

Законодательное определение круга субъектов (участников) стратегических инициатив должно основываться на дифференциации их полномочий (прав и обязанностей), а также ответственности. Представляется целесообразным выделить следующие их категории: 1) субъекты, наделенные полномочиями по формированию методологических основ формирования и реализации стратегических инициатив; 2) субъекты, наделенные полномочиями по определению стратегических целей; 3) субъекты, определяющие содержание стратегических инициатив; 4) участники реализации стратегических инициатив; 5) субъекты, наделенные полномочиями в области контроля и (или) мониторинга.

В числе субъектов (участников) стратегических инициатив следует выделить агентов изменений (развития). В настоящее время данный институт находится на этапе зарождения и пока является фрагментарным. Его возникновение произошло на подзаконном уровне путем выделения обособленной группы финансовых и нефинансовых организаций, обеспечивающих инновационную деятельность на отраслевом уровне или по территориальному признаку (например, «ВЭБ.РФ» и Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики). В связи со вступлением в силу Федерального закона от 28.06.2022 № 195-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» их состав был

уточнен в распоряжении Правительства РФ от 16.12.2022 № 3999-р и в настоящее время включает в себя 29 организаций. На уровне документов стратегического планирования предусмотрена еще одна группа организаций такого рода – технологических холдингов (см. Концепцию технологического развития на период до 2030 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 20.05.2023 № 1315-р).

Процесс законодательного закрепления рассматриваемого правового статуса связан с принятием и вступлением в силу Закона о технологической политике, согласно которому участниками формирования и реализации технологической политики признаются агенты развития технологий – институты инновационного развития и иные юридические лица, осуществляющие финансирование проектов развития технологий за счет средств, источником финансового обеспечения которых являются средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Развитие российского правопорядка на основе формирования и реализации стратегических инициатив предполагает трансформацию данного института в институт агентов изменений (развития). Их миссия – обеспечить появление и развитие масштабных инициатив, объединив усилия гражданского общества, предпринимательского сообщества и государства.

В число агентов изменений (развития) отдельно должно быть включено Агентство стратегических инициатив.

Таким образом, в настоящее время институт агентов изменений (развития) представлен Агентством стратегических инициатив, институтами инновационного развития, технологическими холдингами и агентами развития технологий.

В *параграфе 2.2 «Правовая форма реализации стратегических инициатив»* обосновывается, что правовая форма реализации стратегических инициатив представляет собой иерархически соподчиненную и функционально дифференцированную систему внешних выражений

юридически значимых решений и действий, которая обеспечивает последовательное и легитимное воплощение стратегического замысла в конкретных правовых результатах, придавая указанному процессу свойства формальной определенности, публичности и обязательности. Она не только внешне оформляет долгосрочное целеполагание, определяя траекторию достижения национальных целей развития, но и обеспечивает баланс императивности и диспозитивности, публичных и частных интересов.

Правовая форма, с одной стороны, придает стратегическим инициативам официальный, публичный и общеобязательный характер (легитимность), с другой – дифференцирует правовое воздействие применительно к разным этапам, уровням публичной власти и категориям участников, что повышает эффективность рассматриваемого процесса.

В основе правовой формы реализации стратегических инициатив лежит проектный подход, предполагающий проведение комплекса взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.

Достижение проектных целей может быть сопряжено с организацией правового эксперимента, что в контексте определения места стратегической инициативы в механизме правового регулирования позволяет признать ее начальным этапом формирования правовой нормы. При этом регламентация правового эксперимента предполагает: 1) установление цели; 2) формулировку гипотезы, отражающей содержание стратегической инициативы; 3) определение ограничений во времени, в пространстве и по кругу лиц, а также по используемым ресурсам; 4) параметры оценки достигнутого результата; 5) перспективы и условия перехода экспериментального (экстраординарного) регулирования в постоянное (ординарное). Экспериментальный режим может устанавливаться законодательно или в распорядительном порядке при условии его законодательной регламентации.

Рассмотрение в ходе диссертационного исследования правовых экспериментов потребовало определения правовой природы специального (экстраординарного) регулирования, устанавливаемого в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых и технологических инноваций в Российской Федерации». Его результатом является вывод о том, что данное регулирование не опосредует собой проведение правового эксперимента. Несмотря на то что указанный закон оперирует понятием «экспериментальный правовой режим», соответствующая регуляторика таковым по содержанию не является. Специальные (экстраординарные) правовые режимы («регуляторные песочницы»), предусмотренные в нем, являются смежными с экспериментальными, так как их цели не соответствуют целям проведения собственно правового эксперимента.

Определению правовой природы мониторинга и контроля в области стратегических инициатив, а также порядка и условий их осуществления посвящен ***параграф 2.3 «Обеспечение правопреобразующей функции стратегических инициатив средствами мониторинга и контроля».***

Правопреобразующий потенциал стратегических инициатив не может быть реализован без осуществления мониторинга и контроля в области долгосрочного целеполагания и решения соответствующих задач. Они через представление реальной картины реализации проектов и проведения правовых экспериментов позволяют обеспечить законность в данной сфере и оценить эффективность принятых правовых решений.

При этом мониторингу в обозначенной области соответствуют две функции: протоинициативная и обеспечивающая. Первая предшествует формированию конкретной стратегической инициативы, способствуя образованию ее эмпирической основы и правовому прогнозированию. Вторая реализуется в процессе ее формирования (предшествующий мониторинг), реализации (оперативный мониторинг) и по завершении (последующий

мониторинг), позволяя установить соответствие предполагаемых и достигнутых результатов, в том числе промежуточных, заявленным целям и приоритетам государственной политики, включая правовой. В свою очередь, контролю соответствует только обеспечивающая функция, предполагая главным образом обеспечение законности при реализации конкретной стратегической инициативы.

Таким образом, мониторинг и контроль в совокупности служат средствами, позволяющими установить соответствие достигнутых результатов реализации проектов и правовых экспериментов, содержание которых определено соответствующей стратегической инициативой, заявленным национальным стратегическим приоритетам, целям и задачам, а также достигнуть доверия общества к государству через обеспечение транспарентности процесса формирования и реализации стратегических инициатив.

При этом они должны быть согласованы с иными видами и формами публичного контроля (мониторинга), включая государственный контроль и надзор, муниципальный контроль, различные формы финансового контроля, парламентский и общественный контроль. Вместе с тем на государственный контроль (мониторинг), осуществляемый в отношении реализации стратегических инициатив, положения Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не должны распространяться.

Кроме того, следует отметить, что институализация мониторинга и контроля в области формирования и реализации стратегических инициатив находится на этапе становления. Соответствующие компетенции и процедуры на необходимом и достаточном уровне остаются неопределенными, а их совокупность не отвечает критерию системности.

В заключении подведены итоги исследования, которые представлены основными выводами и предложениями.

**Научные статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных
Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего
образования Российской Федерации**

1. Вайно А.А. Юридическая техника в мусульманском праве // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 5 (99). С. 204–215.
2. Вайно А.А. Сравнительно-правовой анализ системы исполнительной власти России и Японии // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 9 (118). С. 195–205.
3. Вайно А.А. «Регуляторные песочницы» и правовой эксперимент: сравнительно-правовой анализ // Журнал российского права. 2026. Т. 30. № 5. С. 131–139.
4. Вайно А.А. Реализация стратегических инициатив через правовой эксперимент // Общество. Экономика. Право. 2026. № 2. С. 17–23.
5. Вайно А.А. Стратегические инициативы в фокусе сравнительного правоведения // Журнал российского права. 2026. Т. 30. № 9. С. 173–185.

Публикации в иных рецензируемых изданиях

6. Вайно А.А. Взаимодействие международного права и национального права Российской Федерации в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков // Традиции и новации в системе современного российского права: материалы XX Международной конференции молодых ученых: в 3 т. М.: Издательский центр МГЮА, 2021. Т. 3. С. 30–32.
7. Вайно А.А. Формирование кадровой политики государства в контексте достижения технологического лидерства // Формы и методы публичного управления: сборник статей: в 2 т. М.: ИЗиСП, 2026. Т. 1. С. 114–119.