

В диссертационный совет  
ПДС 0900.007 ФГАОУ ВО  
«Российский университет  
дружбы народов имени  
Патриса Лумумбы»  
117198, г. Москва,  
ул. Миклухо-Маклая, д. 6

## **ОТЗЫВ**

**официального оппонента**

**на диссертацию Капитанова Кирилла Игоревича**

**на тему: «Планирование законопроектной деятельности в субъектах  
Российской Федерации: теоретико-правовое исследование»,  
представленную на соискание ученой степени кандидата юридических  
наук по специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки**

Необходимость фундаментального теоретического исследования сущности и юридической техники планирования региональной законопроектной деятельности очевидна. Планирование представляет собой одну из важнейших юридических технологий. Это объясняется тем, что плановый подход к созданию и принятию законов, в отличие от ситуативного, позволяет выстроить долгосрочную стратегию развития законодательства, скоординировать усилия различных субъектов законотворчества, согласовать по срокам и содержанию проводимые ими законопроектные работы, упростить контроль за их качеством, а также способствует недопущению коллизий и пробелов в законах.

Значительный опыт применения и правового регулирования планирования законопроектной деятельности накоплен субъектами Российской Федерации, однако его обобщению и научному осмыслению в настоящее время не уделяется достаточного внимания в юридической литературе. Вместе с тем теоретико-правовое исследование данных вопросов могло бы внести существенный вклад в развитие теории права и теории правотворчества. Представленная диссертация направлена на решение указанной научной задачи, в связи с чем ее своевременность и значимость для правовой доктрины не вызывают сомнения.

Совокупность методов и методологических подходов отражает необходимость достижения поставленной цели, решения соответствующих ей задач, коррелирующих с объектом и предметом исследования. Работа основана на применении диалектического метода и системного подхода, которые позволили определить место плановой деятельности в системе управления, рассмотреть планирование подготовки проектов законов и планирование их

принятия как неразрывно связанные части единого планового процесса, а также изучить сущность и особенности комплексного планирования законопроектных работ. Историко-правовой и сравнительно-правовой методы использованы для анализа условий возникновения и тенденций развития планирования законопроектной деятельности в Советском Союзе, Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, сопоставления подходов к организации и правовому регулированию процессов разработки и реализации планов законопроектных работ в регионах России. Применение формально-юридического метода сделало возможным исследование актов федерального и регионального законодательства, регламентирующих плановые отношения, и практики их реализации.

Объект и предмет исследования демонстрируют широту рассматриваемых в диссертации вопросов, значительный круг затрагиваемых проблем и глубину погружения в них. Об этом же свидетельствует и цель исследования, в качестве которой определено формирование целостного научного представления о планировании региональной законопроектной деятельности как ключевом методе подготовки и принятия законов в субъектах Российской Федерации.

Содержание диссертации в полной мере соответствует теме исследования и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и список использованных источников и литературы.

Первая глава диссертации посвящена доктринальным основам планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и охватывает следующие основные вопросы: 1) понятие планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации (параграф 1.1); 2) принципы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации (параграф 1.2); 3) субъекты планирования региональной законопроектной деятельности (параграф 1.3).

В данной главе изучено содержание плановой деятельности и определено соотношение планирования со смежными категориями – прогнозированием, проектированием, программированием и целеполаганием (с. 25 - 39); предложена новая трактовка термина «планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации» (с. 52); сформулировано определение и установлена система принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации (с. 59 - 77); систематизирован круг лиц, которые принимают участие в плановых отношениях, и изучен порядок их взаимодействия (с. 85 - 100).

Во второй главе диссертации рассматриваются виды планирования, которые применяются в практической законопроектной работе или целесообразно применять при создании законодательных актов. В частности, проведена классификация видов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации (параграф 2.1); представлен анализ сущности и юридической техники комплексного планирования региональной законопроектной деятельности (параграф 2.2); освещены вопросы, связанные с формой плановых документов и порядков введения их в действие (параграф 2.3).

В указанной главе представлены результаты классификации видов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, проведенной по таким критериям, как продолжительность планового периода; степень приоритетности решаемых планами задач; определенность срока действия планов; субъектный состав лиц, разрабатывающих планы; способ формирования планов; форма плановых документов и другие (с. 103 - 154). При этом особое внимание уделено исследованию технологий совместного и комплексного планирования региональной законопроектной деятельности. На основе проведенного анализа законодательства и практики его применения выявлены проблемы, связанные с определением правовой формы плановых документов, и предложены меры по их преодолению (с. 154 - 175).

В диссертации сформулированы новые положения, совокупность которых предстает несомненным вкладом в развитие юридической науки. По результатам комплексного исследования теории и практики планирования региональной законопроектной деятельности был предложен новый подход к определению понятия и содержания данной категории. Так, автором аргументирована необходимость понимания планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации как метода подготовки и принятия проектов законов, состоящего в заблаговременном определении порядка, последовательности, сроков подготовки и внесения законопроектов в законодательный орган субъекта Российской Федерации, ответственных исполнителей, а также порядка, очередности и сроков рассмотрения проектов законов региональным парламентом (с. 15 - 16, 52). Бесспорный научный интерес представляет обосновываемое автором разграничение понятий планирования, прогнозирования, проектирования, программирования, предложенное им на страницах диссертации (с. 30-36).

Представляется справедливым вывод о том, что при определении системы и содержания принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации следует принимать во внимание взаимосвязь планирования с другими инструментами правотворчества, стратегия и тактика применения которых в процессе создания законов составляют содержание правотворческой политики. При этом обоснованно указывается, что планирование выступает одним из элементов (методов) правотворческой политики, в связи с чем принципы планирования законопроектных работ предопределяются принципами, лежащими в основе указанного вида правовой политики, с учетом особенностей, свойственных плановой деятельности в сфере разработки и принятия законодательных актов (с. 16, 60).

Элементами научной новизны характеризуется вывод о целесообразности применения технологии совместного планирования законопроектной деятельности, предусматривающего составление общих плановых документов: 1) несколькими участниками законотворческого процесса в субъекте Федерации; 2) двумя и более регионами России; 3) федеральными и региональными органами власти (с. 19).

Интерес представляет положение, согласно которому практической реализации комплексного планирования будет способствовать утверждение единого плана законопроектной деятельности субъекта Российской Федерации, определяющего как порядок, последовательность, сроки подготовки и внесения законопроектов в законодательный орган субъекта Российской Федерации, так и порядок, очередность и сроки рассмотрения проектов законов региональным парламентом (с. 21).

Заслуживает упоминания и аргументированный в работе тезис о том, что устранение недостатков, связанных с правовой формой планов законопроектных работ в субъектах Российской Федерации, требует формирования единого в масштабах страны правового регулирования отношений, связанных с созданием правовых актов, в числе прочего устанавливающего систему этих актов и правила планирования деятельности по их подготовке и принятию (с. 21 - 22).

Теоретические положения обоснованы, при их формулировании автор обращается к большой совокупности отечественных и зарубежных научных исследований, оценивая их критически, опираясь на логические способы конструирования выводов, а также используя значительный массив исторических фактов и правовых актов. Эмпирический материал, послуживший основой для полученных результатов, достоверен и репрезентативен.

Ценность для науки полученных результатов состоит в формировании целостного научного представления о планировании как ключевом методе подготовки и принятия законов в субъектах Российской Федерации. Диссертация конкретизирует сложившееся в юридической доктрине понимание сущности и юридической техники планирования законопроектных работ, тем самым внося существенный вклад в развитие теории права и теории правотворчества. Результаты исследования могут быть использованы при преподавании теории государства и права, конституционного права и иных учебных дисциплин, затрагивающих проблематику правотворчества, а также положены в основу дальнейших научных разработок в рассматриваемой сфере.

Ценность для практики результатов исследования состоит в возможности применения сформулированных теоретических положений и полученных результатов в ходе создания и реализации планов региональной законопроектной деятельности и в законотворческом процессе. Рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут быть полезны должностным лицам, осуществляющим подготовку проектов законов, и разработчикам планов законопроектных работ.

Основные положения диссертации нашли отражение в материалах 8 научных конференций, а также в 5 статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертационных исследований.

Содержание автореферата диссертации соответствуют основным положениям диссертации и включают в себя необходимые сведения о проведенном исследовании.

Проведенное исследование, вместе с тем, не лишено ряда дискуссионных положений, которые состоят в следующем.

1. Анализируя понятийный аппарата в данной сфере, автор указывает: «Поскольку планирование может применяться не на всех стадиях регионального законотворческого процесса, а только на двух из них (законоподготовительной и законодательной), использование понятия «планирование законотворчества» с теоретико-правовых позиций не представляется корректным. Применение данного термина не является оптимальным также потому, что в нем содержится слово «творчество», акцентирующее внимание на креативной, наименее формализованной составляющей работы над законопроектами, которая рассматривается скорее как особый вид искусства, нежели как поддающийся

упорядочиванию планами вид юридической деятельности.». Другими словами, широко используемый в юридической науке и общественно-политической практике термин «планирование законотворчества» представляется автору некорректным.

На наш взгляд, автор исходит в данном случае из точного, строго определенного по объему, но слишком узкого юридического понимания законотворческой деятельности. Иногда полезно взглянуть на законотворчество не только с узко юридических, но и с общесоциальных позиций, рассматривать его как часть политического, экономического и социального развития региона. С этих позиций, как нам представляется, вполне допустимо говорить о «планировании законотворчества».

2. В своей диссертационной работе автор не мог обойти проблему принципов планирования законопроектной деятельности. Исходная идея автора заключается в том, что «При определении системы и содержания принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации необходимо принимать во внимание взаимосвязь планирования с другими инструментами правотворчества, стратегия и тактика применения которых в процессе создания законов составляют содержание правотворческой политики... Из этого следует, что принципы планирования законопроектных работ предопределяются прежде всего принципами, лежащими в основе указанного вида правовой политики, с учетом особенностей, свойственных плановой деятельности в сфере разработки и принятия законодательных актов.

В научной литературе к числу общих принципов правовой политики, относящихся ко всем ее видам, в том числе правотворческой политике, относят федерализм, законность, демократизм, социально-политическую обусловленность, учет нравственно-ценностных устоев и культурных традиций общества, профессионализм. В число специфических принципов, присущих собственно правотворческой политике, включают научную обоснованность, гласность, предсказуемость и системность.». (С. 60).

Другими словами, говоря о принципах планирования законопроектной деятельности, автор различает принципы правовой политики и принципы профессиональной правотворческой деятельности. Рецензент согласен с данным методологическим подходом и полностью его поддерживает. Но дальше этот подход следовало развернуть в тексте главы, а вот это получилось у диссертанта не вполне. Принципы раскрываются как бы «единым списком» без учета

особенностей их реализации различными участниками законопроектного процесса.

3. Автор диссертации солидаризируется с мнением М. В. Залоило об организации плановых работ, которая бы обеспечивала сокращение объемов внеплановой законопроектной деятельности (С. 152). Однако проблема эффективности планирования законопроектной деятельности в целом выпала из поля зрения диссертации. Акцентируя внимание на содержании и формах актов планирования, автор, на наш взгляд, явно недостаточное внимание уделил итогам их реализации. Уровень реализации планов законопроектной деятельности в Российской Федерации в целом и в регионах России недостаточно высок. Безусловно, что это должно найти отражение в дальнейших исследованиях автора по данной теме.

Высказанные замечания носят характер научной дискуссии и не влияют на высокую положительную оценку представленного диссертационного исследования.

Диссертационное исследование Капитанова Кирилла Игоревича на тему: «Планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации: теоретико-правовое исследование», представленное к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки, является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится новое решение научной задачи, связанной с формированием комплексного подхода к пониманию сущности, организации и правовому регулированию планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, имеющей важное значение для современной теории права.

Представленное диссертационное исследование соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, согласно п. 2.2 раздела II Положения о присуждении ученых степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы», утвержденного ученым советом РУДН 22.01.2024 г., протокол № УС-1, а его автор, Капитанов Кирилл Игоревич, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки.

Официальный оппонент –  
профессор Департамента теории права и сравнительного правоведения  
факультета права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский  
университет «Высшая школа экономики», доктор юридических наук (12.00.01 –  
Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве),  
профессор:

11 марта 2026 г.

В. Б. Исаев

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая  
школа экономики»

**Адрес:** 101000, Российская Федерация, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

**Телефон:** (495) 771-32-32

**E-mail:** hse@hse.ru

ЭКСПЕРТ ЦЕНТРА КАДРОВОГО  
УПРАВЛЕНИЯ  
А С Д Е Р



11.03.2026

Подпись заверяю