

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ
ИМЕНИ ПАТРИСА ЛУМУМБЫ» (РУДН)

На правах рукописи

Капитанов Кирилл Игоревич

**ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В
СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ
ИССЛЕДОВАНИЕ**

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук
Аллалыев Руслан Мурадович

Москва, 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	25
1.1. Понятие планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации	25
1.2. Принципы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации	56
1.3. Субъекты планирования региональной законопроектной деятельности	78
ГЛАВА 2. ВИДЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	101
2.1. Классификация видов планирования региональной законопроектной деятельности	101
2.2. Комплексное планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации.....	136
2.3. Формы планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и их юридическое значение.....	154
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	176
ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА	184

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Одной из основ конституционного строя России является федеративная модель государственного устройства, предусматривающая разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами и наличие у них собственных правотворческих компетенций. Несмотря на наблюдаемые на современном этапе развития Российской Федерации тенденции к централизации государственного управления и регламентации общественных отношений, именно региональные законы выступают инструментом самостоятельного решения жителями субъектов «принципиальных вопросов организации своей жизнедеятельности» и «включения социально-экономических и культурно-этнических особенностей субъектов Федерации в единую систему права России»¹.

Законодательству субъектов Федерации как части правовой системы государства свойственны общие для всего российского законодательства проблемы, такие как экстенсивная модернизация, недостаточная концептуальная проработанность, фрагментация законодательного регулирования, юридико-технические дефекты, низкий уровень системности и нестабильность². Для преодоления указанных проблем и обеспечения высокого качества законодательных актов в практической законопроектной работе должны использоваться передовые юридические технологии, к числу которых, наряду с правовым мониторингом, юридическим прогнозированием, правовой экспертизой и другими, относится планирование³.

¹ Липатов Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В. В. Володина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. С. 8-9, 30.

² Научные концепции развития российского законодательства: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. 8-е изд., доп. и перераб. М.: Норма, 2024. С. 64.

³ См., например: Залоило М. В. Современные юридические технологии в правотворчестве: научно-практическое пособие. М.: ИЗИСП: Норма: ИНФРА-М, 2024. С. 13, 20-23.

Применению планирования в государственном управлении и законопроектной деятельности уделялось особое внимание в Советском Союзе. В 1970-м году Министерству юстиции СССР впервые было поручено обобщить подготовленные министерствами и ведомствами СССР предложения о разработке проектов кодификационных и других важнейших законодательных актов и постановлений Правительства СССР по вопросам народного хозяйства⁴, а вскоре после этого – по вопросам государственного и социально-культурного строительства. Указанные предложения послужили основой для формирования соответствующего плана законопроектной деятельности⁵. Централизованные работы по составлению планов подготовки важнейших законодательных актов и совершенствования законодательства СССР проводились и во второй половине 1970-х – 1980-х годах⁶. Результатом планирования законопроектной деятельности, осуществляемого в Советском Союзе в рассматриваемый период, стало утверждение плана организации работ по приведению законодательства в соответствие с Конституцией СССР 1977 года⁷, перечня актов, подлежащих разработке и включению в Свод законов СССР⁸, плана подготовки законодательных актов и предложений по совершенствованию законодательства СССР на 1986 – 1990 годы⁹, планов законопроектной деятельности министерств

⁴ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23.12.1970 № 1025 «Об улучшении правовой работы в народном хозяйстве» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1971. № 1. Ст. 1.

⁵ Пиголкин А. С., Николаева М. Н. Планирование законопроектной деятельности // Советское государство и право. 1972. № 11. С. 45; Колибаб К. Е. Актуальные проблемы кодификации законодательства Союза ССР // Советское государство и право. 1975. № 1. С. 8.

⁶ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25.06.1975 № 558 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1975. № 16. Ст. 98.

⁷ Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 12.12.1977 «Об организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 51. Ст. 764.

⁸ Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 23.03.1978 № 229 «Вопросы Свода законов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 15. Ст. 239.

⁹ Постановление Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 28.08.1986 № 1051 «О плане подготовки законодательных актов СССР, постановлений

и ведомств. Аналогичные плановые документы составлялись и в союзных республиках, в том числе в РСФСР¹⁰.

После распада Советского Союза активность и эффективность применения планирования в государственном управлении и правотворческой деятельности значительно снизились, следствием чего стали несогласованность проводимых законопроектных работ, подчас стихийный подход к законотворчеству, преобладание краткосрочных политических интересов над долгосрочными концептуальными и научно обоснованными правовыми решениями¹¹. Формируемые в 1990-х – 2000-х годах планово-программные документы федеральных органов власти, в частности Государственной Думы, были противоречивы, крайне перегружены, регулярно пополнялись новыми законодательными инициативами, в результате чего исполнялись не полностью, а сроки принятия важнейших законодательных актов постоянно сдвигались¹². На неудовлетворительный порядок планирования законопроектной деятельности в России учеными обращалось внимание и в последующие годы¹³.

Схожие тенденции наблюдались и в региональном законотворчестве. В 1990-е годы законотворческой работе в субъектах Российской Федерации были свойственны такие недостатки, как перегруженность планов и программ законопроектной деятельности, не всегда оправданная поспешность подготовки

Правительства СССР и предложений по совершенствованию законодательства СССР на 1986 – 1990 годы» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 782.

¹⁰ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР и Совета Министров РСФСР от 03.04.1987 № 126 «О плане подготовки законодательных актов РСФСР, постановлений Правительства РСФСР и предложений по совершенствованию законодательства РСФСР на 1987 – 1990 годы» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1987. № 5. Ст. 40.

¹¹ См.: Старовойтов А. В. Планирование законоподготовительной и законодательной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 133-139.

¹² См.: Исаков В. Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 32-33; Конкина И. И. Проблемы планирования законодательной деятельности в Российской Федерации на современном этапе // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 33.

¹³ Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2014. С. 10, 39-40.

проектов законодательных актов, непроведение полного перечня процедур, необходимых для создания качественных законов¹⁴. Данные проблемы во многом были обусловлены произошедшим в рассматриваемый исторический период отходом от планово-программного метода подготовки и принятия государственных решений, а также необходимостью построения в сжатые сроки системы регионального законодательства и самостоятельного преодоления субъектами Российской Федерации пробелов в правовом регулировании общественных отношений в условиях отсутствия многих системообразующих федеральных законов.

Перечисленные обстоятельства привели к формированию потребности в упорядочивании регионального правотворчества, в связи с чем со второй половины 1990-х годов в субъектах Российской Федерации постепенно вводится нормативное регулирование процесса создания правовых актов, предусматривающее в числе прочего применение планирования при проведении законопроектных работ. Анализ регионального законодательства показывает, что в настоящее время нормы различной степени детализации, касающиеся планирования законопроектной деятельности, содержатся в правовых актах всех субъектов Российской Федерации, при этом в 78 регионах России регулирование данных вопросов осуществляется законами¹⁵. Изложенное свидетельствует о высокой практической значимости планирования для эффективной организации законотворческого процесса и важности научного осмысления накопленного опыта его применения.

Интерес к изучению планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации обусловлен несколькими факторами.

¹⁴ Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Жалылетдинова З. С. Региональные программы законотворчества получают научное обоснование // Журнал российского права. 1997. № 3. С. 39.

¹⁵ Анализ законодательства субъектов Российской Федерации проведен по данным Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» по состоянию на 04.06.2025.

Во-первых, содержанием данного вида плановой деятельности, объектом которого выступает процесс создания нормативных правовых актов, обладающих высшей юридической силой и занимающих основополагающее место в правовой системе субъектов Российской Федерации, а также регулирующих общественные отношения, по своей природе нуждающиеся в стабильной и долгосрочной правовой регламентации.

Во-вторых, ролью планирования в обеспечении оптимальной организации законопроектной работы и поступательного развития регионального законодательства в соответствии с заданными целевыми установками за счет определения научно обоснованной последовательности создания законодательных актов, координации субъектов законотворчества и усиления контроля за качеством и своевременностью выполнения ими поставленных правовых задач.

В-третьих, богатым и одновременно разрозненным опытом правовой регламентации отношений, связанных с подготовкой и реализацией планов законопроектных работ в субъектах Российской Федерации, отсутствием единых подходов к определению понятия, принципов, видов и субъектов планирования региональной законопроектной деятельности, форм планов и правил введения их в действие.

В-четвертых, недостаточной степенью научной разработанности проблем планирования законопроектной деятельности, осуществляемой на региональном уровне публичной власти в Российской Федерации, в результате чего комплексных доктринальных концепций развития данного института и совершенствования его правового регулирования к настоящему времени не сложилось.

Вышеизложенное обуславливает важность теоретико-правового исследования планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и обосновывает актуальность выбранной темы диссертации.

Степень научной разработанности темы. Научное осмысление проблем планирования законопроектной деятельности началось в отечественной юридической доктрине в 1960-х годах¹⁶, что было связано с постепенным расширением сферы применения планирования в государственном управлении¹⁷. Проводимые в последующие годы масштабные правоподготовительные работы, направленные на кодификацию законодательства и приведение законов в соответствие с Конституцией СССР 1977 года и новыми конституциями союзных республик, усилили интерес ученых к исследованию вопросов, связанных с составлением и реализацией планов законопроектной деятельности. Так, обсуждение текущего состояния и перспектив планирования законопроектных работ состоялось на прошедших в 1982 году заседании Ученого совета Института государства и права Академии наук СССР и международной конференции¹⁸. Планированию правотворчества были посвящены труды С.В. Завадского¹⁹, Д.А. Ковачева²⁰, Н.П. Колдаевой²¹, К.Е. Колибаба²², М.Н. Николаевой²³,

¹⁶ См., например: Божьев В., Братусь С. Научные проблемы совершенствования советского законодательства // Социалистическая законность. 1966. № 2. С. 17; Каллистратова Р. Ф., Лесницкая Л. Ф. Обновление и совершенствование законодательства // Советское государство и право. 1967. № 2. С. 23; Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов (организация и методика). М.: Юридическая литература, 1968. С. 28-30.

¹⁷ Подробнее см.: Дубровина Д. И. Конституционное регулирование планирования в России: история, современность, перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 8. С. 27-28.

¹⁸ Желдыбина Т. А. Планирование правотворческой деятельности в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 5 (100). С. 16-17.

¹⁹ Завадский С. Планирование правотворческой деятельности в странах социализма // Советское государство и право. 1979. № 2. С. 72-81.

²⁰ Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории. М.: Юрид. лит., 1977. С. 60-73.

²¹ Поленина С. В., Колдаева Н. П. О долгосрочном планировании развития законодательства // Советское государство и право. 1979. № 6. С. 51-58.

²² Колибаба К. Е. Указ. соч. С. 8-11.

²³ Пиголкин А. С., Николаева М. Н. Планирование законопроектной деятельности; Пиголкин А. С., Николаева М. Н. Плановые основы совершенствования советского законодательства // Правоведение. 1982. № 3. С. 3-8.

С. В. Полениной²⁴, И.С. Самощенко²⁵, Ю.А. Тихомирова²⁶. Отдельного упоминания заслуживают работы А.С. Пиголкина, внесшего существенный вклад в развитие теории и практики планирования правотворческой деятельности²⁷. Следует также отметить изданную в 1982 году монографию О.Е. Кутафина «Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект»²⁸, в которой глубокое научное осмысление получили такие основополагающие вопросы, как понятие, правовые формы, место и роль планирования в системе государственного управления.

Начиная с 1990-х годов и по настоящее время теоретические аспекты планирования законопроектных работ затрагивались в трудах многих ученых, занимающихся проблемами правотворчества, в частности: А.И. Абрамовой²⁹, К.В. Агамирова³⁰, Ю.Г. Арзамасова³¹, В.Б. Исакова³², И.Ф. Казьмина³³,

²⁴ Поленина С. В., Колдаева Н. П. Указ. соч.; Поленина С. В. Планирование правотворчества // Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. М.: Наука, 1981. С. 216-253.

²⁵ Самощенко И. С. Планирование законодательства в СССР // Советское государство и право. 1983. № 3. С. 3-11.

²⁶ Тихомиров Ю. А. Теория закона. М.: Наука, 1982. С. 186-190.

²⁷ См., например: Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов (организация и методика); Пиголкин А. С., Николаева М. Н. Планирование законопроектной деятельности; Пиголкин А. С., Николаева М. Н. Плановые основы совершенствования советского законодательства; Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф. Новый план законопроектных работ в СССР // Хозяйство и право. 1987. № 1. С. 10-15.

²⁸ Кутафин О. Е. Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект. М.: Юрид. лит., 1980. 240 с.

²⁹ Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 41-50.

³⁰ Агамиров К. В. Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2020. С. 163-196.

³¹ Арзамасов Ю. Г. Планирование законопроектных работ // Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для вузов / под ред. Ю. Г. Арзамасова. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2025. С. 225-231.

³² Исаков В.Б. Указ. соч.; Исаков В. Б. Приемы юридической техники на начальных стадиях законодательного процесса // Юридическая техника. 2007. № 1. С. 173-174.

³³ Казьмин И. Ф. Совершенствование практики планирования законопроектных работ // Труды института законодательства и сравнительного правоведения. 1993. № 53. С. 73-82.

П.В. Крашенинникова³⁴, И.В. Погодиной³⁵, А.В. Старовойтова³⁶, Т.Я. Хабриевой³⁷. обстоятельный научный анализ технологии планирования нормотворческой деятельности представлен в книге «Нормотворческая юридическая техника», изданной в 2011 году под редакцией Н.А. Власенко³⁸, а также в других работах специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации³⁹.

Вопросы стратегического планирования законопроектной деятельности в России затрагиваются в исследованиях В.М. Баранова⁴⁰, М.В. Залоило⁴¹, В.Н. Карташова⁴², Д.Р. Мамяшевой⁴³, Е.А. Никчемной⁴⁴.

Следует, однако, отметить, что в подавляющем большинстве научных трудов внимание акцентируется на плановой деятельности, осуществляемой в рамках федерального законотворческого процесса. В то же время планирование законопроектных работ, применяемое на уровне субъектов Федерации, пользуется у исследователей значительно меньшим интересом.

³⁴ Крашенинников П. В. Закон и законотворческий процесс. М.: Статут, 2017. С. 63-70.

³⁵ Погодина И. В. Проблемы планирования в российской юридической практике: Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2004. 181 с.

³⁶ Старовойтов А. В. Указ. соч.

³⁷ Хабриева Т. Я. Концепция развития законодательного процесса // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М.: Городец, 2004. С. 77-114.

³⁸ Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. М.: Юстицинформ, 2011. С. 68-78.

³⁹ См., например: Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Юрист, 2006. С. 33-42; Залоило М. В. Указ. соч. С. 47-80.

⁴⁰ Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 29-45.

⁴¹ Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 43-53.

⁴² Карташов В. Н. Законодательная стратегия в системе стратегий национального развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 42-45.

⁴³ Мамяшева Д. Р. Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. 207 с.

⁴⁴ Никчемная Е. А. Право как средство государственного стратегического планирования: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 230 с.

Немногочисленные исследования, затрагивающие данную проблематику, нередко характеризуются фрагментарностью и зачастую основаны на нормативном материале, к настоящему времени утратившем актуальность. Исключением представляется возможным назвать монографию В.Н. Карташова и С.В. Бахвалова «Законодательная технология субъектов Российской Федерации»⁴⁵, содержащую комплексный анализ региональной законопроектной деятельности и, в частности, практики ее планирования, а также работы Н.А. Власенко⁴⁶, А.Е. Карсанина⁴⁷, А.В. Канчукоевой⁴⁸ и Е.А. Кравцовой⁴⁹, в которых исследованы сложившиеся в субъектах Федерации подходы к формированию и реализации планов подготовки и принятия правовых актов. Научный и практический интерес представляют также разрабатываемые учеными рекомендации по структуре и наполнению планово-программных документов в сфере законопроектной деятельности субъектов Российской Федерации⁵⁰.

Вместе с тем остается слабо изученным целый ряд базовых, системообразующих вопросов. Так, отсутствует устоявшийся подход к определению понятия планирования региональной законопроектной

⁴⁵ Карташов В. Н., Бахвалов С. В. Законодательная технология субъектов Российской Федерации. Ярославль, 2010. С. 153-165.

⁴⁶ Власенко Н. А. Законодательная технология: опыт, теория, правила // Избранное. М.: Норма, 2019. С. 214-216.

⁴⁷ См.: Карсанин А. Е. Порядок подготовки проектов законов города Москвы, вносимых в Московскую городскую Думу мэром Москвы // Законодательство и экономика. 2010. № 10. С. 5-9.

⁴⁸ Канчукоева А. В. Планирование как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2006. № 8. С. 14-17.

⁴⁹ Кравцова Е. А. Планирование законодательного процесса как часть законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 46-48.

⁵⁰ См., например: Абрамова А. И., Сукало А. Е., Юртаева Е. А. Правовая программа Москвы: концептуальный подход к разработке // Журнал российского права. 1998. № 3 (16). С. 38-43; Абрамова А. И., Сукало А. Е., Юртаева Е. А. Правовая программа Москвы: концептуальный подход к разработке // Журнал российского права. 1998. № 4-5 (17-18). С. 85-90.

деятельности. Не сложилось четких представлений о понятии, системе и содержании принципов планирования законопроектных работ в субъектах Российской Федерации. Не упорядочены виды планирования, применяемые или подлежащие применению в практической законопроектной работе. Не установлены однозначно система субъектов плановых отношений, их права, обязанности и порядок взаимодействия. Не выработаны единообразные требования к выбору правовых форм планов и правила введения плановых документов в действие.

Изложенное позволяет прийти к выводу о недостаточной степени научной разработанности теоретико-правовых аспектов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в процессе законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации.

Предмет исследования – комплекс правовых норм, регулирующих процессы разработки, утверждения и реализации планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, практика применения данных норм, а также понятие, принципы и виды планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Цель исследования – сформировать целостное научное представление о планировании региональной законопроектной деятельности как ключевом методе подготовки и принятия законов в субъектах Российской Федерации.

Для достижения указанной цели в работе были поставлены и решены следующие **задачи**:

- сформулировать определения базовых понятий, таких как «планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации», «принципы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации», «субъекты планирования региональной законопроектной деятельности»;

- определить принципы, на основании и в соответствии с которыми должно осуществляться планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации;

- установить систему субъектов отношений, складывающихся в процессе разработки, утверждения и реализации планов региональной законопроектной деятельности, их права, обязанности и порядок взаимодействия;

- выявить виды планирования, применяемые или подлежащие применению в законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, и провести их классификацию по основаниям, имеющим юридическое значение;

- провести анализ сложившейся в субъектах Российской Федерации практики выбора форм планов региональной законопроектной деятельности и правил введения указанных планов в действие;

- предложить меры по оптимизации процессов разработки, утверждения и реализации планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и по совершенствованию нормативно-правового регулирования в данной сфере.

Методологическую основу исследования составили: всеобщий диалектический метод познания, общенаучные методы формальной логики (синтез, анализ, дедукция, индукция, восхождение от абстрактного к конкретному и от конкретного к абстрактному, сравнение, дефинирование, классификация, систематизация), системный подход, а также специально-юридические методы (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, правовое моделирование).

Применение диалектического метода познания представило возможность исследовать закономерности развития и функционирования планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации как комплексного правового института в его взаимосвязи с управлением, целеполаганием, прогнозированием, программированием, проектированием.

С помощью системного подхода аргументирована необходимость рассмотрения планирования подготовки проектов законов и планирования их принятия как неразрывно связанных частей единого планового процесса, а также раскрыто содержание и обоснованы преимущества комплексного планирования региональной законопроектной деятельности.

Историко-правовой и сравнительно-правовой методы позволили проанализировать условия возникновения и тенденции развития планирования законопроектной деятельности в Советском Союзе, Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, а также сопоставить подходы к организации и правовому регулированию процессов разработки, утверждения и реализации планов законопроектных работ в регионах России.

Формально-юридический метод применялся для исследования актов федерального и регионального законодательства, регламентирующих процессы разработки, утверждения и реализации планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, выявления в них недостатков и формулирования предложений по их устранению.

Метод правового моделирования использовался в целях конструирования научно обоснованных моделей оптимальной организации планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили работы специалистов в области теории управления, теории государства и права, конституционного права, теории правотворчества, среди которых необходимо отметить труды: А.И. Абрамовой, С.А. Авакьяна, К.В. Агамирова, Ю.Г. Арзамасова, Г.В. Атаманчука, В.М. Баранова, С.В. Бахвалова, Н.А. Власенко, Я.В. Гайворонской, М.В. Залоило, Т.А. Золотухиной, В.Б. Исакова, И.Ф. Казьмина, В.Н. Карташова, Д.А. Керимова, В.Я. Кикотя, Д.А. Ковачева, Н.П. Колдаевой, О.Е. Кутафина, А.П. Мазуренко, А.В. Малько, А.С. Пиголкина, И.В. Погодиной, С.В. Полениной, И.С. Самощенко, А.В. Старовойтова, Ю.А. Тихомирова, О.А. Фомичевой, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и других.

Эмпирическую основу исследования составили: 1) Конституция Российской Федерации, федеральные законы, правовые акты Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, других федеральных органов государственной власти; 2) конституции, уставы, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации; 3) акты Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации; 4) правовые акты СССР и РСФСР; 5) документы стратегического планирования; 6) планы и программы законопроектной деятельности.

Научная новизна работы состоит в комплексном характере проведенного исследования планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, основанного на изучении доктринальных источников, анализе актов федерального и регионального законодательства, сложившейся практики применения данных актов и практики разработки, утверждения и реализации планов законопроектной деятельности.

Новизна диссертационного исследования обусловлена также системным подходом к изучению планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, с позиции которого планирование подготовки проектов законов и планирование их принятия рассматриваются как неразрывно связанные части единого планового процесса.

Кроме того, научная новизна работы выражена в следующих **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. Под планированием законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации понимается один из методов подготовки и принятия проектов законов, состоящий 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. Введение в научный оборот данного

понятия обусловлено применением системного подхода, с позиции которого планирование подготовки проектов законов и планирование их принятия рассматриваются как неразрывно связанные части единого планового процесса.

2. Принципы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации представляют собой основополагающие, отражающие сущность плановой деятельности установки и требования, которыми руководствуются участники регионального законотворческого процесса при составлении и реализации планов законопроектных работ для обеспечения их надлежащего качества. Принципы характеризуются стабильностью и универсальностью, предполагающей единство их системы во всех субъектах Российской Федерации.

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. 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.

Систему принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации образуют: законность, учет мнения общественности, публичность, научная обоснованность, экспертность, приоритетность, учет региональных особенностей, преемственность и непрерывность, системность, реализуемость и эффективность планов. Особое место в системе принципов планирования занимает принцип учета региональных особенностей, реализацией которого обусловлено формирование в субъектах Российской Федерации собственных подходов к планированию законопроектных

работ. Национальными, культурными и иными традициями и особенностями регионов (например, проживанием коренных малочисленных народов Севера, двухуровневой моделью устройства) определяется специфика содержания планов законопроектной деятельности, субъектного состава плановых отношений, их правового регулирования.

3. Субъектами планирования региональной законопроектной деятельности являются органы государственной власти и должностные лица, которые систематически и на профессиональной основе осуществляют разработку планов законопроектных работ и обладают правомочием самостоятельно, без обращения к другим органам власти и должностным лицам инициировать их реализацию:

а) субъекты права законодательной инициативы, относящиеся к профессиональным субъектам законопроектной деятельности (высшие должностные лица, высшие исполнительные органы и депутаты законодательных органов субъектов Российской Федерации);

б) региональные парламенты и их структурные подразделения.

В отдельные отношения по разработке планов региональной законопроектной деятельности могут вступать также иные органы власти, организации и лица, не отвечающие признакам субъектов планирования. К иным участникам плановых отношений относятся:

а) региональные органы власти, которые разрабатывают планы законопроектной деятельности, но не имеют возможности самостоятельно инициировать их реализацию (не обладающие общей компетенцией органы исполнительной власти, иные государственные органы);

б) лица, которые принимают участие в отдельных плановых отношениях (например, в форме проведения экспертизы проектов планов, направления к ним замечаний, предложений), но собственные планы, как правило, не разрабатывают (граждане, их объединения, ученые, специалисты и др.);

в) органы власти и лица, осуществляющие обеспечение деятельности субъектов планирования (аппараты законодательных и высших исполнительных органов, помощники и советники депутатов);

г) федеральные органы власти, деятельность и решения которых оказывают влияние на содержание и процесс разработки планов региональной законопроектной деятельности (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры).

4. В законопроектной работе могут применяться различные виды планирования, классификация которых способствует выявлению многообразия содержания плановой деятельности, обнаружению недостаточно активно используемых технологий планирования, формулированию предложений по его оптимальной организации.

Классификации по *продолжительности планового периода* и *степени приоритетности решаемых задач* позволили обратить внимание на важность применения перспективного и стратегического планирования, принятия долгосрочных и концептуальных плановых документов, в том числе стратегий законопроектной деятельности. С позиции *определенности срока действия планов* показана целесообразность утверждения бессрочных плановых документов в целях координации планирования законодательного и социально-экономического развития и обеспечения непрерывности планового процесса. Исходя из *субъектного состава лиц, разрабатывающих планы*, продемонстрирована рациональность применения государственно-общественного планирования, при котором к процессу создания планов законопроектных работ органов публичной власти привлекаются ученые, граждане, иные представители общественности. Результатом классификации, проведенной по *способу формирования планов*, стало обоснование практической значимости использования технологии содержательно-приоритетного планирования, предусматривающей формирование плановых документов с

учетом необходимости обеспечения их содержательной согласованности и исходя из степени приоритетности предлагаемых к включению в планы проектов законов. Проведение классификации по *форме планов законопроектных работ* позволило аргументировать предпочтительность правовой формы планирования, к преимуществам которой относятся большая стабильность, определенность и урегулированность; приобретение планами, утвержденными правовыми актами, официального характера и правовых свойств, в том числе юридической силы, равной юридической силе акта утверждения; возможность установления юридической ответственности за ненадлежащее осуществление планирования и неисполнение плановых документов.

5. Повышению качества регионального законодательства будет способствовать применение совместного планирования законопроектной деятельности, предусматривающего составление общих плановых документов:

- а) несколькими участниками законотворческого процесса в субъекте Федерации;
- б) двумя и более регионами России;
- в) федеральными и региональными органами власти.

Совместная разработка и утверждение плана законопроектных работ несколькими участниками законотворческого процесса в субъекте Российской Федерации обеспечивает скоординированное принятие правотворческих решений, снижает риск возникновения ошибок, коллизий и дублирующих законодательных инициатив, уменьшает нагрузку на правотворческие органы.

Формирование совместных планов законопроектной работы двух и более субъектов Российской Федерации способствует созданию согласованного правового регулирования вопросов, имеющих межрегиональное значение, а также повышению результативности участия регионов в решении вопросов общегосударственного масштаба в рамках федерального законотворческого процесса. Одной из предпосылок применения данной технологии планирования является двухуровневое устройство субъектов Российской Федерации, а

ключевую роль в разработке совместных плановых документов могут сыграть межрегиональные объединения органов публичной власти.

Утверждение совместных планов законопроектной деятельности палат Федерального Собрания и законодательных органов субъектов Российской Федерации обеспечит большую согласованность правового регулирования по предметам совместного ведения, создаст условия для своевременного приведения региональных законов в соответствие с изменениями актов федерального законодательства и выработки законодательных решений, основанных на сбалансированности интересов Российской Федерации и ее субъектов.

6. Наиболее эффективной технологией планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации является комплексное планирование, которое предусматривает утверждение плановых документов, характеризующихся универсальностью целей и ориентированных на единовременное совершенствование всей системы регионального законодательства. Комплексность планирования обеспечивается взаимным согласованием по срокам и содержанию проводимых в субъекте Российской Федерации законоподготовительных и законодательных работ, а также соотношением основных параметров планов подготовки проектов подзаконных правовых актов, направленных на обеспечение реализации законов, с планами законопроектной деятельности.

Комплексный характер планирования предполагает учет коррелятивной связи между основными параметрами общественных отношений и фактическим состоянием законодательства, прежде всего посредством использования при составлении планов законопроектной деятельности результатов планирования социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. Такие планы имеют направленность на достижение в первую очередь целей и задач, зафиксированных в документах стратегического планирования, и

формируются с учетом положений планов и программ законопроектных работ федеральных органов государственной власти.

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.

7. Отсутствие определенности в вопросе о том, правовыми актами какого вида (нормативными либо ненормативными) подлежат утверждению планы законопроектной работы в субъектах Российской Федерации, приводит к сложностям с определением юридической природы данных планов, их обязательности или для неопределенного круга лиц, или для конкретно названного субъекта, порядка разработки, введения в действие, обнародования и применения плановых документов. Указанный и другие недостатки правовой формы планов законопроектных работ в субъектах Российской Федерации обусловлены недостаточной проработанностью регионального законодательства, отсутствием единой концепции регулирования плановых отношений и официально установленной системы правовых актов.

Устранение данных недостатков 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. Нормативному определению, основанному на проработанной теоретической концепции и анализе регионального опыта, подлежат, в частности: 1) понятие, цели и виды планирования подготовки и принятия проектов правовых, прежде всего законодательных, актов; 2) принципы плановой деятельности; 3) система субъектов планирования, их права, обязанности и ответственность; 4) организация контроля за исполнением планов; 5) правила определения

правовой формы планов и введения их в действие, к которым следует отнести: а) возможность санкционирования планов только путем издания правовых актов об их утверждении; б) утверждение планов индивидуально-правовыми актами в форме распоряжений, с установлением запрета на введение их в действие актами иных видов и форм; в) обозначение плановых документов, независимо от субъекта их разработки, планами; г) обязательное обнародование планов и официальное опубликование актов об их утверждении.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Теоретическое значение диссертационного исследования заключается в том, что оно способствует развитию научного знания о планировании как ключевом методе подготовки и принятия законов в субъектах Российской Федерации. Сформулированные в работе выводы могут быть использованы в процессе преподавания юридических учебных дисциплин и положены в основу дальнейших научных разработок в области теории государства и права, конституционного права, теории правотворчества, теории планирования.

Практическое значение диссертационного исследования состоит в возможности применения сформулированных теоретических положений в процессе разработки, утверждения и реализации планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, в нормотворческой работе и при правовом регулировании плановых отношений.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты диссертационного исследования получили апробацию на следующих научных конференциях: IX Международная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Сперанские чтения» (22 ноября 2023 года, г. Москва, РАНХиГС); IV Международный юридический конгресс студентов «Эпоха права: неизбежность перемен» (14–16 декабря 2023 года, г. Санкт-Петербург, СПбГУ); XXXVII Международная научно-практическая конференция «Международные Плехановские Чтения» (28–29 марта 2024 года, г. Москва, РЭУ

им. Г.В. Плеханова); Международный конгресс молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (5–6 апреля 2024 года, г. Москва, МГЮА им. О.Е. Кутафина); Международная научная конференция студентов и молодых ученых «Право на пути к устойчивому развитию» (20 апреля 2024 года, г. Москва, РУДН им. Патриса Лумумбы); III Всероссийская научно-практическая конференция «Правовое обеспечение национальной безопасности. Десять лет закону о стратегическом планировании в Российской Федерации» (19 апреля 2024 года, г. Москва, РАНХиГС); Всероссийская научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Право и безопасность» (7 июня 2024 года, г. Москва, РАНХиГС); XI Студенческий юридический форум «Инновационные подходы в юриспруденции: теория и практическое применение» (14–16 ноября 2024 года, г. Москва, МГЮА им. О.Е. Кутафина); XXV Международная научно-практическая конференция Юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова и XXVI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» МГЮА им. О.Е. Кутафина «Российская правовая система: в поисках национальной идентичности» (26 – 29 ноября 2024 года, г. Москва, МГЮА им. О.Е. Кутафина); X Международная научно-практическая конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Сперанские чтения» (18 ноября 2024 года, г. Москва, РАНХиГС); XXXVIII Международная научно-практическая конференция «Международные Плехановские Чтения» (27–28 марта 2025 года, г. Москва, РЭУ им. Г.В. Плеханова); Международный конгресс молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права» (4–5 апреля 2025 года, г. Москва, МГЮА им. О.Е. Кутафина).

Основные результаты работы обсуждены на заседании кафедры теории права и государства Юридического института РУДН им. Патриса Лумумбы.

По теме диссертационного исследования диссертантом опубликовано 13 научных работ, из них 5 – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего

образования Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертационных исследований.

Структура работы определена объектом, предметом, целями и задачами исследования и включает в себя введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список источников и литературы.

ГЛАВА 1. ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ⁵¹

1.1. Понятие планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации

Использование термина «планирование» применительно к правовым явлениям представляет собой частный случай использования планирования в человеческой деятельности. Данное обстоятельство обуславливает существование по крайней мере двух определений планирования: общенаучного, характеризующего плановую деятельность в целом, независимо от области ее применения, и специального, отражающего специфику планирования в конкретной сфере. В этой связи первоочередной задачей теоретико-правового исследования планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации является изучение общенаучного понятия планирования.

В научной литературе традиционно обращается внимание на взаимосвязь планирования и управления, рассматриваемого нами – с учетом предметных рамок настоящего исследования – как сознательный целенаправленный процесс взаимодействия людей и их объединений, при котором одни люди и их объединения оказывают регулирующее воздействие на других людей и их объединения⁵².

⁵¹ Основные научные результаты, изложенные в настоящей главе, нашли отражение в следующих публикациях диссертанта: Капитанов К. И. Теоретические аспекты планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации // Экономика. Право. Общество. 2023. Т. 8, № 4 (36). С. 85-91; Капитанов К. И. Субъекты планирования региональной законопроектной деятельности в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2024. № 1 (189). С. 162-168; Капитанов К. И. К вопросу о понятии и системе принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 4. С. 304-314.

⁵² Рейхерт Е. С. Социальное управление как особая разновидность управления // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2006. № 13 (68). С. 340.

Особым видом управленческой деятельности, как отмечают отечественные ученые-правоведы Н.А. Власенко⁵³, В.Н. Карташов и С.В. Бахвалов⁵⁴, выступает законотворчество. К его подвидам относят, в частности, региональную законотворческую деятельность, которая, указывает Т.А. Золотухина, представляет собой «важнейшее средство управления территориями субъектов Федерации»⁵⁵. Приведенные позиции основываются на понимании закона как специфической формы управленческого решения⁵⁶ и средства, призванного способствовать управлению общественными процессами⁵⁷. Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что структура законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации и сущность планирования, применяемого в его рамках, предопределяются структурой управленческого процесса и местом планирования в нем.

В научной литературе планирование и управление могут характеризоваться как однопорядковые явления, элементы более широкого понятия «руководство», однако более часто и, по нашему мнению, обоснованно планирование рассматривается в качестве составной части (компонента, атрибута) управления⁵⁸. При этом относительно сущности планирования и его места в управлении в доктрине сложились различные точки зрения, наиболее распространенные из которых определяют планирование как стадию управленческого цикла⁵⁹ либо как функцию управления⁶⁰.

⁵³ См.: Власенко Н. А. Законодательная технология: опыт, теория, правила. С. 210-211.

⁵⁴ Карташов В. Н., Бахвалов С. В. Указ. соч. С. 71.

⁵⁵ Золотухина Т. А. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. Белгород, 2017. С. 51.

⁵⁶ Тихомиров Ю. А. Управленческое решение: монография. М.: Наука, 1972. С. 43.

⁵⁷ См.: Агамиров К. В. Указ. соч. С. 169.

⁵⁸ См.: Никчемная Е. А. Указ. соч. С. 18; Поленина С. В. Планирование правотворчества. С. 217.

⁵⁹ См.: Тавокин Е. П. Теория управления: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 71.

⁶⁰ См.: Кикавец В. В. Планирование как основа эффективного финансового обеспечения публичных закупок // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2022. № 1. С. 151-152; Шими́на М. А. Функциональное наполнение управленческой деятельности // Труды

Первый подход отличает структурированность, основанная на четком разграничении управленческих операций, образующих стадии управленческого процесса, и одновременно схематичность, не позволяющая в должной мере учесть имеющуюся на практике тесную взаимосвязь управленческих процедур, в связи с чем о начальных и конечных этапах той или иной стадии нередко можно говорить с большой долей условности. Кроме того, действия, составляющие содержание определенной стадии, могут осуществляться также на иных стадиях управленческого цикла. Например, планированию подлежат и подготовка, и принятие, и исполнение управленческих решений. Иными словами, с определенной спецификой планирование применяется практически на всех стадиях управленческого цикла, а потому его ограничение рамками какой-либо одной стадии не представляется в достаточной степени обоснованным.

По этим причинам некоторыми учеными планирование определяется как «общая» («главная», «основная», «универсальная») функция управления⁶¹, то есть как особый вид деятельности, присутствующий в каждом управленческом взаимодействии любой социальной системы⁶². Однако подобный подход также не лишен ряда изъянов. Во-первых, имеет место «смещение» планирования и планомерности, представляющей собой свойство социальных систем сознательно определять цели своих действий и соизмерять их с имеющимися ресурсами, учитывая при этом прямое и косвенное воздействие внешней среды⁶³. В то же время планирование выступает пусть и ключевым, но все же одним из инструментов достижения планомерного развития социальных систем наряду с прогнозированием, программированием и проектированием. Во-вторых,

Нижегородского государственного технического университета им. Р. Е. Алексеева. 2010. № 3. С. 297-298.

⁶¹ См.: Киллен К. Вопросы управления / пер. с англ. М., 1981. С. 31-39; Рейхерт Е. С. Указ. соч. С. 340.

⁶² Костюченко Н. И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 81.

⁶³ См.: Петров А. Н. Теория планирования: первое приближение. 2-е изд. СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2023. С. 12.

планирование рассматривается как обязательный компонент всех без исключения управленческих процессов. Вместе с тем на практике управленческие решения нередко принимаются на внеплановой основе. На это обстоятельство обоснованно обращает внимание О.Е. Кутафин, по мнению которого для применения планов необходимо наличие двух условий: потребности в заблаговременном принятии решения и существовании целого набора взаимосвязанных проблем, решение которых нуждается в координации⁶⁴.

Разделяя указанную точку зрения, полагаем возможным дополнить перечень условий, соблюдение которых требуется для успешного применения планирования. Во-первых, подлежащая планированию деятельность должна быть в достаточной степени формализованной, например, урегулированной правовыми нормами. Необходимость соблюдения данного требования обусловлена сущностью планирования, которое представляет собой «формализованную процедуру», направленную на получение «интегрированной системы решений» посредством разложения, соединения и рационализации процессов⁶⁵. В то же время результаты видов деятельности, слабо поддающихся формализации, четкому структурированию и регламентации (к примеру, творческой деятельности), запланировать практически невозможно. Во-вторых, подлежащая планированию деятельность должна осуществляться субъектом регулярно, на систематической основе. В тех же случаях, когда соответствующая деятельность реализуется ситуативно, у субъекта не возникает потребности в заблаговременном определении ее этапов и сроков их реализации и, соответственно, в разработке плана.

Таким образом, план выступает лишь одной из форм, в которых может осуществляться подготовка и принятие управленческих решений, в связи с чем планирование является компонентом не всех процессов управления, но только

⁶⁴ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 28.

⁶⁵ См.: Петров А. Н. Указ. соч. С. 10.

некоторых из них (соответствующих перечисленным выше критериям). Указанные обстоятельства не позволяют охарактеризовать планирование как самостоятельную функцию управления либо как отдельную стадию управленческого цикла, которые выступают обязательным атрибутом всех управленческих отношений.

С учетом изложенного, а также принимая во внимание тот факт, что планирование является способом реализации других функций управления и может применяться практически на всех его стадиях, представляется возможным определить планирование в качестве одного из методов управления⁶⁶.

Приведенные выводы в полной мере относятся ко всем видам плановой деятельности, в том числе планированию, применяемому в ходе подготовки и принятия такой формы управленческих решений, как законы, и находят подтверждение в юридической доктрине. Так, М.Б. Румянцев определяет планирование как процесс и метод регулирования правотворческой деятельности, «перевода ее из состояния стихийности в русло предсказуемого, целенаправленного развития»⁶⁷. По мнению И.В. Погодиной, планирование представляет собой метод и процесс достижения цели в юридической, в том числе правотворческой, практике⁶⁸.

Существование различных подходов к определению сущности планирования и его места в системе управленческой деятельности обуславливает наличие разных точек зрения относительно понятия планирования.

Первый подход объединяет позиции авторов, которые под планированием понимают специфическую форму общественной практики, состоящую в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов,

⁶⁶ Позиция, согласно которой планирование представляет собой метод управления, обстоятельно обоснована О.Е. Кутафиным. См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 20-33.

⁶⁷ Румянцев М. Б. Правообразование и правотворчество в России: монография. Чебоксары: Среда, 2023. С. 243-244.

⁶⁸ Погодина И. В. Указ. соч. С. 11.

проектов, программ и планов, обосновании их оптимальности, обеспечении возможности выполнения и проверки их выполнения⁶⁹. Данный подход основывается на расширительном толковании содержания планирования, подчеркивая его комплексный характер и тесную связь с иными формами управленческой деятельности. В то же время у рассматриваемого подхода имеются недостатки, которые не позволяют использовать его в качестве основы для теоретико-правового исследования планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Так, следует обратить внимание на то, что планирование определяется процессом подготовки системы управленческих решений (прогнозов, проектов, программ и собственно планов). В связи с этим планирование, как и любая другая система, должно обладать свойством эмерджентности, предполагающим наличие у системы качеств и свойств, не присущих составляющим ее компонентам по отдельности⁷⁰. В рамках же рассматриваемого подхода выявление и исследование таких качеств и свойств не осуществляется, а содержание планирования сводится к разработке совокупности различных видов документов и контролю за их исполнением. Широта подобной трактовки не позволяет решить одну из ключевых задач настоящего исследования – разграничить планирование и смежные формы управленческой деятельности: прогнозирование, проектирование и программирование.

В научной литературе под прогнозом понимается вероятностное описание возможного или желательного развития того или иного явления и процесса⁷¹. Соответственно, прогнозирование возможно определить как исследование вероятных вариантов развития объекта и его перспективного состояния. В отличие от футурологии, представляющей собой предвидение будущего,

⁶⁹ Петров А. Н. Указ. соч. С. 12.

⁷⁰ Муратов А. С., Поварич И. П. Синергизм и эмерджентность: генезис их гармонизации в экономике и управлении // Вестник КемГУ. 2012. № 1. С. 272.

⁷¹ Агамиров К. В. Указ. соч. С. 70.

опирающееся на интуицию отдельных лиц, прогнозирование имеет научно-исследовательский характер⁷².

Некоторыми авторами отмечается, что планирование и прогнозирование насколько схожи, что границы между ними часто размываются⁷³. Во многом это связано с тем, что особенностью и плановых, и прогнозных решений является их предварительный характер, хотя и основанный на надежных эмпирических индикаторах⁷⁴. Прогностическое исследование определяет предполагаемые варианты развития объекта и модель его возможного будущего состояния⁷⁵. Непосредственным результатом планирования выступают не действия объекта управления, а план его действий⁷⁶.

В то же время планирование и прогнозирование имеют отличия, позволяющие рассматривать их как различающиеся формы управленческой деятельности. Прежде всего, следует обратить внимание на многовариативный характер прогнозов, их направленность на исследование альтернативных возможностей решения задачи и обоснование вероятной эффективности каждого варианта решения⁷⁷. Являясь формой научного предвидения, прогнозирование определяет примерные сроки реализации прогнозных оценок, а его результаты носят вероятностный характер и часто не сопровождаются указанием на конкретные шаги, которые необходимо предпринять. В свою очередь,

⁷² Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Инструменты государственного управления: прогнозирование vs проектирование // Управленец. 2021. № 1. С. 26.

⁷³ Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2024. С. 176.

⁷⁴ См.: Holden K., Peel D.A. Combining economic forecasts // Journal of the Operational Research Society. 1988. Vol. 39. Iss. 11. P. 1005-1010.

⁷⁵ Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 13.

⁷⁶ См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 30.

⁷⁷ См.: Радченко В. И., Иванюк О. А., Плюгина И. В., Цирин А. М., Чернобель Г. Т. Указ. соч. С. 5.

планирование обладает свойством директивности, императивности⁷⁸. Его результаты, выраженные в форме планов, определяют не возможное направление деятельности, а перечень конкретных мероприятий, сроков и ресурсов, которые необходимы для достижения поставленных целей, а также ответственных исполнителей. Таким образом, в отличие от прогнозирования планирование предполагает не предвидение будущего, основанное на попытках предугадать тенденции развития объекта, а активное формирование этого будущего, его конструирование в желаемом для субъекта направлении⁷⁹.

С учетом изложенного не представляется возможным согласиться с позицией авторов, полагающих, что прогнозы являются частью плана, начальным этапом его обоснования⁸⁰, а прогнозирование осуществляется в процессе планирования либо после разработки плановых документов⁸¹. Прогнозирование выступает средством научного обоснования и информационного обеспечения плановых работ. Основываясь на анализе социальных, экономических и других процессов, прогнозы определяют тенденции развития объекта, тем самым повышая точность планов. Прогноз содержит необходимую для реализации плана информацию, а план, в свою очередь, направлен на достижение цели прогноза⁸². Таким образом, прогнозирование представляет собой не часть или этап планирования, а предваряющую его стадию⁸³, самостоятельную форму управленческой деятельности. По этой причине сложно признать обоснованным использование в нормативных правовых актах понятия «прогнозный план»⁸⁴,

⁷⁸ Чернобель Г. Т., Иванюк О. А. Правовое прогнозирование в нормотворческой деятельности // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. С. 65; Агамиров К. В. Указ. соч. С. 70.

⁷⁹ Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Указ. соч. С. 26.

⁸⁰ Старовойтов А. В. Указ. соч. С. 26; Погодина И. В. Указ. соч. С. 40.

⁸¹ Погодина И. В. Там же.

⁸² См.: Агамиров К. В. Указ. соч. С. 70.

⁸³ Там же. С. 49.

⁸⁴ Указанное понятие используется в Федеральном законе от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и принятых в соответствии

поскольку оно не позволяет однозначно установить содержательные характеристики документа, имеющего подобное наименование.

Связующим прогнозирование и планирование звеном нередко называют проектирование, под которым понимается деятельность по созданию прообраза (прототипа) предполагаемого объекта, явления или процесса⁸⁵.

При характеристике проектной деятельности некоторыми авторами указывается, что проектирование связано с определением версий или вариантов развития объекта управления, а разработка проектов осуществляется на длительную перспективу, в связи с чем они (в отличие от планов) не могут выступать конкретным руководством в повседневной управленческой деятельности. Отмечается, что проекты служат основой для разработки планов, их научным обоснованием, а также являются стратегическим ориентиром и критерием оценки достигнутых результатов⁸⁶.

Однако следует отметить, что перечисленные признаки проектов во многом дублируют свойства прогнозов. Результатам проектной деятельности, равно как и прогнозной, приписывается вероятностный характер, проекты (вместо прогнозов) называются основой и научным обоснованием планов. При подобной трактовке проектирование не просто сближается с прогнозированием, а по существу отождествляется с ним. По этим причинам более обоснованной видится позиция, согласно которой целью проектирования является выбор одного из вариантов преобразования действительности и придания желаемых свойств объекту⁸⁷. Таким образом, проект представляет собой форму конкретизации прогноза, формирующую конкретный образ будущего состояния объекта, что

с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

⁸⁵ Тощенко Ж. Т. Прогнозирование, проектирование и планирование в социальном управлении // Социология власти. 2005. № 5. С. 32.

⁸⁶ Тавокин Е. П. Указ. соч. С. 83-84.

⁸⁷ Тощенко Ж. Т. Указ. соч. С. 32.

обуславливает большее сходство проектов не с прогнозными, а с плановыми документами.

Вместе с тем у проектов и планов имеются особенности, позволяющие разграничить данные понятия. Достижение проектируемого результата, как правило, предполагает разработку нескольких альтернативных моделей, их сопоставление и выбор оптимального варианта. Реализация плана, являющегося директивным решением, предусматривает безальтернативное осуществление предписанных мероприятий в установленный плановый срок. В рамках проектирования разрабатывается модель должного будущего состояния объекта, то есть определяются конечные результаты управленческой деятельности, которые требуется достичь. В свою очередь, планирование определяет технологию достижения цели – необходимые мероприятия, ресурсы и сроки, ответственных исполнителей.

Отметим, что разработка проектов может осуществляться на плановой основе, а подготовка планов сопряжена с их проектированием. Так, могут разрабатываться планы, предусматривающие подготовку проектов иных управленческих решений (в частности, законов). В то же время утверждению и претворению в жизнь плана предшествует подготовка проектов плана, из которых впоследствии утверждается и реализуется наиболее оптимальный.

Актуальным является вопрос о соотношении планирования и программирования. В некоторых источниках программирование рассматривается как планирование, основанное на применении программно-целевого метода, а целевые программы – как проблемно-ориентированные планы. В этой связи отмечается высокая степень схожести плановых и программных документов и сложность выявления признаков, которые свойственны программам, но при этом не присущи планам. В частности, указывается, что различие между программой (специфической формой планового управления, частным проявлением планомерности) и планом (общим проявлением планомерности) состоит лишь в разной степени концентрации в них

программных и плановых свойств⁸⁸. По этой причине планирование и программирование нередко определяются как синонимичные понятия⁸⁹.

Однако у планов и программ (и, соответственно, плановой и программной деятельности) имеются отличия, позволяющие разграничить данные понятия. Программа предполагает изложение основных принципов, целей и задач намеченной деятельности. План же содержит намеченную программой систему мероприятий, определяющую порядок, последовательность и конкретные сроки выполнения операций, объединенных общей целью⁹⁰. В этой связи Е.П. Губин обоснованно отмечает, что «план характеризуется большей конкретикой, четкостью в определении исполнителей и ответственных за выполнение соответствующих заданий, контрольных цифр, сроков исполнения и, как правило, обязательностью его исполнения для указанных в нем субъектов»⁹¹. Отличительной особенностью плана является, по общему правилу, заранее определенный плановый период, тогда как сроки начала и завершения программы не всегда четко установлены и могут изменяться в процессе ее реализации⁹².

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что подход, основанный на расширительном толковании содержания плановой деятельности, не является оптимальным для целей теоретико-правового исследования планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, так как не позволяет четко отграничить планирование от смежных форм управленческой деятельности, а планы – от иных видов управленческих решений.

⁸⁸ См.: Райзберг Б. А. Указ. соч. С. 188, 192, 194.

⁸⁹ Погодина И. В. Указ. соч. С. 37.

⁹⁰ Чернобель Г. Т., Иванюк О. А. Правовое прогнозирование в нормотворческой деятельности // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. С. 65.

⁹¹ Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы: монография. М.: Норма: ИНФРАМ, 2023. С. 210.

⁹² См.: Райзберг Б. А. Указ. соч. С. 193.

Данное обстоятельство обуславливает необходимость обращения к другому подходу к определению планирования, рассматривающем его как «процесс разработки и принятия решения, направленного на достижение целей при максимальной эффективности функционирования объектов управления»⁹³. Подобное понимание планирования акцентирует внимание на техническом и организационном аспекте плановой деятельности, ее направленности на обеспечение достижения поставленных целей посредством четкого определения необходимых для этого мероприятий, сроков, требуемых средств и ресурсов⁹⁴. В наиболее обобщенном виде эту позицию выразили американские исследователи К. Киллен, Г. Кунц и С. О’Доннел, по мнению которых планирование представляет собой «принятые заранее решения о том, что делать, когда делать и кто будет делать»⁹⁵, процесс определения того, «что, как, когда и кем будет выполнено»⁹⁶.

В работах по теории управления и юридической литературе можно встретить мнение, согласно которому составной частью планирования также является определение целей⁹⁷. Достижение определенности в данном вопросе требует рассмотрения проблемы соотношения планирования и целеполагания.

В философии цель рассматривается как идеально, деятельностью мышления положенный результат, ради достижения которого предпринимаются те или иные действия; их идеальный, внутренне побуждающий мотив⁹⁸. С точки зрения теории управления цель – идеальный образ (интеллектуальная модель) состояния управляемого объекта, которое рационально и эффективно с точки

⁹³ Петров А. Н. Указ. соч. С. 12.

⁹⁴ См.: Кикавец В. В. Указ. соч. С. 152.

⁹⁵ Кунц Г., О’Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / пер. с англ. В 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 147.

⁹⁶ Киллен К. Указ. соч. С. 17.

⁹⁷ Старовойтов А. В. Указ. соч. С. 28.

⁹⁸ Философская энциклопедия: В 5 томах. Т. 5 / Под редакцией Ф. В. Константинова. М.: Советская энциклопедия, 1970. С. 459.

зрения субъектов управления⁹⁹. Целеполагание, соответственно, определяется как форма управленческой деятельности, основным назначением которой является «планирование действий человека, требуемых для получения ожидаемого результата (достижения поставленной цели)»¹⁰⁰. В литературе отмечается, что любой процесс управления начинается с постановки цели, а момент целеполагания является необходимым свойством управления, которое пронизывает все функции управленческого цикла¹⁰¹.

Анализ содержания понятий «цель» и «целеполагание» позволяет прийти к выводу о тесной взаимосвязи целеустанавливающей и плановой деятельности, которая, в свою очередь, обусловлена диалектическим единством категорий «цель» и «средство»¹⁰². Взаимосвязь указанных категорий, как отмечает М.А. Куликов, состоит в том, что «достижение цели возможно лишь при использовании определенных средств, а сами средства – это лишь то, что служит достижению цели. Использование какого-либо предмета вне увязки с целью – бессмысленно, ибо средство, несмотря на то, является частью объективного мира, само по себе, вне увязки с целью, существовать не может»¹⁰³.

Поскольку планирование определяет необходимые для получения желаемого результата мероприятия, сроки и ресурсы, оно представляет собой одно из средств достижения цели. Соответственно, цель выступает основой для

⁹⁹ См.: Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 48; Гурьянова В. В., Чулюкин Л. Д. Общая характеристика цели в праве // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. № 1 (59). С. 26-27.

¹⁰⁰ Филиппова С. Ю. Инструментальный подход в науке частного права. М.: Статут, 2013. С. 40.

¹⁰¹ См.: Кикоть В. Я., Грядовой Д. И. Социальное управление. Теория, методология, практика: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. С. 79, 95.

¹⁰² Под средством понимается совокупность приемов, методов и способов («технология»), предметы, инструменты и орудия («техника»), а также жизненные обстоятельства («условия»), с помощью которых достигаются цели деятельности. См.: Куликов М. А. Манипулирование целями и средствами в правовом регулировании: проблемы теории и практики: Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2023. С. 44; Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права», 2003. С. 14, 17.

¹⁰³ Куликов М. А. Указ. соч. С. 43.

составления плана, предопределяет его содержание. Разработка плана не может быть осуществлена без определения цели, на достижение которой он направлен, равно как и достижение цели невозможно без использования средств, в частности, планов. Результативность плановой деятельности во многом зависит от того, насколько правильно была сформулирована цель, а достижимость цели – от оптимальной организации планирования. В то же время посредством постановки конкретных задач, требующих решения, цель конкретизируется в плане и может быть уточнена в процессе его реализации (например, в случае выявления ранее не учтенных факторов).

Перечисленные обстоятельства, согласно высказываемому в литературе мнению, свидетельствуют о том, что цель представляет собой составную часть плана¹⁰⁴, а постановка целей (целеполагание) – этап планирования¹⁰⁵. Значимость этого этапа настолько велика, что позволяет некоторым ученым называть его «концептуальным»¹⁰⁶, имея в виду, что выбор из всего многообразия возможных целей конкретной цели задает направление развития объекта, стимулирует определенную модель поведения, ограничивая активность, не связанную с достижением поставленной цели. Наряду с «концептуальным» в планировании выделяют также «технологический» этап, который состоит в решении организационных и технических задач: определении необходимых для достижения поставленной цели действий, операций, ресурсов, ответственных исполнителей¹⁰⁷.

Полагаем, что с подобной позицией по вопросу о соотношении целеполагания и планирования нельзя согласиться. В доктрине обоснованно

¹⁰⁴ Киллен К. Указ. соч. С. 33-35; Тавокин Е. П. Теория управления. С. 67.

¹⁰⁵ Сенчагов В. К., Иванов Е. А. Закон о стратегическом планировании и задачи по его реализации // Вестник Финансового университета. 2015. № 3. С. 42.

¹⁰⁶ Атаманчук Г. В. Управление - фактор развития (размышления об управленческой деятельности). М.: Издательство «Экономика», 2002. С. 235-236; Старовойтов А. В. Указ. соч. С. 28.

¹⁰⁷ Там же.

отмечается, что осуществление всех управленческих процедур и операций и, следовательно, функционирование всего управленческого цикла обусловлено и детерминировано целями, постановка которых является начальной стадией управления в целом¹⁰⁸. По этой причине определение целей, достижению которых будут подчинены действия субъектов управления, представляет собой самостоятельный вид управленческой деятельности. В этой связи целеполагание не может рассматриваться в качестве этапа или составной части какой-либо другой функции или стадии управления, в том числе планирования.

Схожей позиции придерживается К.В. Агамиров, по мнению которого следует различать этапы постановки цели и составления плана, имея в виду, что определение цели, наряду с прогнозом, выступает необходимой предпосылкой разработки плана¹⁰⁹. Конкретизируя данный вывод применительно к планированию законодательной деятельности, ученый отмечает, что «в плане законодательных работ определяются этапы, последовательность, темпы, сроки, средства реализации прогноза», «законодательный план локализует прогностическую цель в пространственно-временном отношении и получает четко выраженную ориентацию на осуществимость»¹¹⁰.

На основании вышеизложенного полагаем необходимым сформулировать определение планирования, которое соответствовало бы предложенному подходу к пониманию его сущности и содержания. В настоящем диссертационном исследовании под планированием предлагается понимать метод подготовки и принятия управленческих решений, состоящий в определении требуемых для достижения поставленной цели мероприятий, порядка, последовательности и сроков их осуществления, а также ответственных исполнителей. Данный метод реализуется посредством осуществления особой формы управленческой деятельности – плановой деятельности.

¹⁰⁸ Кикоть В. Я., Грядовой Д. И. Указ. соч. С. 79, 95.

¹⁰⁹ Агамиров К. В. Указ. соч. С. 70.

¹¹⁰ Там же. С. 169-170.

Приведенное определение имеет универсальный характер и, как представляется, может быть положено в основу изучения любых видов планирования, применяемых в социальных системах, в том числе планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Исследование понятия и особенностей планирования, осуществляемого в процессе создания законодательных актов в субъектах Российской Федерации, взаимосвязано с изучением содержания региональной законопроектной деятельности, которая и определяет предметные рамки планирования. Решение этой задачи осложнено тем, что в нормативных правовых актах и юридической литературе недостаточно четко разграничиваются понятия, обозначающие различные виды деятельности, направленные на создание законов. Так, следует констатировать отсутствие устоявшегося подхода к соотношению понятий «законотворчество» и «законодательная деятельность», что, в свою очередь, приводит к неопределенности в вопросе о том, какие конкретно процессы выступают объектом планирования, а также к несовершенству терминологического аппарата.

Некоторыми учеными содержание понятий «законотворчество» и «законодательная деятельность» не раскрывается в степени, которая достаточна для установления их различий, в связи с чем данные термины употребляются в едином значении – для обозначения деятельности по принятию законов законодательным органом¹¹¹. Недостатком указанного подхода является то, что им без внимания оставлены процедуры изготовления законопроекта, предваряющие его внесение на рассмотрение парламента.

¹¹¹ К примеру, Т. А. Золотухина начальным этапом *законотворческого* процесса называет законотворческую инициативу и внесение законопроекта в парламент, а завершающим – промульгацию закона. См.: Золотухина Т. А. Указ. соч. С. 134-135.

В соответствии с другой позицией законотворчество рассматривается в качестве составной части законодательного процесса¹¹². Данная позиция основывается на расширительном понимании содержания законодательной деятельности, в которую включаются:

1) внесение проекта закона в законодательный орган, его рассмотрение и принятие парламентом, подписание, обнародование и вступление в силу закона;

2) разработка законопроекта и подготовка его к внесению в законодательный орган¹¹³ (в юридической доктрине указанная деятельность обозначается различными терминами: «правоподготовительная»¹¹⁴, «законопроектная»¹¹⁵, «разработка проектов законов»¹¹⁶ и др. Мы же полагаем, что используемое понятие должно четко отражать целевую направленность и итоговый результат соответствующих процедур – не просто разработать текст проекта закона, а подготовить законопроект, который полностью готов к внесению в законодательный орган, то есть отвечает установленным требованиям к оформлению и юридической технике, имеет необходимый набор сопроводительных документов и т.д. В связи с этим более предпочтительным представляется именовать рассматриваемую деятельность законоподготовительной).

¹¹² Овсепян Ж. И. Гносеологическая природа законодательных полномочий парламента: вопросы теории и понятийного аппарата // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 6. С. 18.

¹¹³ В качестве примера приведем позицию Ю. А. Тихомирова, полагающего, что «законодательный процесс есть система связанных между собой стадий анализа и выявления законодательных проблем, подготовки и обсуждения законопроектов, их рассмотрения и принятия закона». См.: Тихомиров Ю. А. Теория закона. С. 182.

¹¹⁴ Проблемы совершенствования советского законодательства / под ред. И. С. Самощенко. М.: Юрид. лит., 1977. С. 18.

¹¹⁵ Горобец В. Д. Этапы федерального законодательного процесса в Российской Федерации // Закон и право. 2019. № 9. С. 17.

¹¹⁶ Виноградов Т. П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 53.

Несмотря на тесную связь процедур подготовки проекта закона и его рассмотрения парламентом, нельзя не отметить имеющиеся между ними различия:

1) по содержанию и функциональному назначению. Законодательный процесс начинается с момента вступления в отношения по созданию закона законодательного органа¹¹⁷, то есть с реализации права законодательной инициативы уполномоченным субъектом¹¹⁸, а завершается обнародованием и вступлением в силу принятого закона. В свою очередь, подготовка проекта закона предшествует внесению проекта закона в парламент, создает необходимые условия для реализации права законодательной инициативы и осуществления парламентом своих полномочий по рассмотрению законопроекта;

2) по субъектному составу лиц, осуществляющих законоподготовительную работу и законодательную деятельность¹¹⁹;

3) по целевой направленности и результатам. Законоподготовительная деятельность ориентирована на подготовку проекта закона – предлагаемого к принятию, будущего законодательного акта, который станет действующим только в том случае, если пройдет через все стадии законодательного процесса¹²⁰. В то же время законодательная деятельность нацелена на преобразование законопроекта в закон – обязательный для исполнения нормативный правовой

¹¹⁷ Абрамова А. И. Понятие законодательного процесса и его стадий // Парламентское право России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 207.

¹¹⁸ На это, в частности, указывает Конституционный Суд Российской Федерации, из правовой позиции которого следует, что начальной стадией *законодательного* процесса выступает законодательная инициатива. См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 1.

¹¹⁹ См.: Абрамова А. И. Понятие законодательного процесса и его стадий // Парламентское право России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 207.

¹²⁰ См.: Игишев К. А., Югов А. А. Некоторые аспекты теоретико-правового обоснования понятия «законопроектный процесс» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 9-10.

акт, регулирующий наиболее важные, устойчивые общественные отношения и обладающий высшей юридической силой¹²¹.

С учетом изложенного наиболее обоснованной представляется позиция Н.А. Власенко, указывающего, что технология подготовки законопроекта не охватывается законодательным процессом¹²². Таким образом, законоподготовительная и законодательная деятельности являются разными, хотя и тесно связанными, стадиями законотворческого процесса, который и включает в себя весь комплекс действий, направленных на создание закона, то есть выступает наиболее широким понятием.

В юридической доктрине составной частью стадии подготовки законопроекта нередко называют выявление потребности в принятии закона¹²³. При этом существует другая точка зрения, согласно которой выявление потребности в законодательном регулировании выступает самостоятельной стадией законотворческого процесса, предшествующей подготовке проекта закона и в этой связи именуемой предварительной¹²⁴ или предзаконопроектной¹²⁵.

Для преодоления указанной неопределенности и однозначного установления этапов создания закона, в рамках которых может применяться планирование, целесообразно обратиться к «управленческому» содержанию законотворческого процесса, основанному на его понимании как специфического вида управленческой деятельности, а закона – как особой формы управленческого решения. Применение данного подхода позволит установить

¹²¹ См.: Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: ИНФРА-М, 2019. С. 26; Золотухина Т. А. Указ. соч. С. 57-58; Тихомиров Ю. А. Теория закона. С. 26.

¹²² Власенко Н. А. Законодательная технология: опыт, теория, правила. С. 212.

¹²³ Виноградов Т. П. Указ. соч. С. 103.

¹²⁴ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. 2-е изд., доп. и испр. М.: Проспект, 2015. С. 148.

¹²⁵ Горобец В. Д. Указ. соч. С. 16; Югов А. А. Законотворческий процесс в Российской Федерации как системная целостность: электронная монография. Казань: Бук, 2018. С. 11.

структуру законотворческого процесса (количество и содержание стадий, возможности применения на них планирования) исходя из ее соответствия структуре управленческого цикла

В теории управления первой стадией управленческого цикла называется целеполагание¹²⁶. При этом формирование и постановка цели происходят в связи с возникновением определенной потребности и осознанием этой потребности человеком¹²⁷. По своему содержанию указанной стадии управленческого цикла наиболее соответствует предзаконопроектная стадия законотворческого процесса, в рамках которой осуществляется осознание потребности в законодательном урегулировании определенной сферы общественных отношений, изменении или отмены действующих законодательных норм. Иными словами, определяется, «насколько необходимо государственно-правовое вмешательство в существующую ситуацию, какова степень вероятности решения проблемы с помощью принятия закона»¹²⁸. В общем виде выявление потребности состоит из следующих этапов: а) обнаружение признаков проблемной ситуации; б) осуществление поиска, сбора и анализа фактической, нормативно-правовой, научной и историко-правовой информации; в) анализ проблемной ситуации на основе собранной информации¹²⁹.

Результатом выполнения перечисленных процедур может стать формирование законодательной идеи, которая представляет собой постановку вопроса о необходимости издания законодательного акта, его замысел¹³⁰. Выдвинутая законодательная идея, отмечает В.Б. Исаков, подлежит обсуждению, оценке и проверке на предмет адекватности выбранной для законодательного

¹²⁶ См., например: Кикоть В. Я., Грядовой Д. И. Указ. соч. С. 79, 95.

¹²⁷ См.: Куликов М. А. Указ. соч. С. 33-34.

¹²⁸ Власенко Н. А. Законодательная технология: опыт, теория, правила. С. 213.

¹²⁹ Подробнее о содержании стадии установления потребности в нормативно-правовом регулировании и ее этапах см.: Москалькова Т. Н., Черников В. В. Указ. соч. С. 148-154.

¹³⁰ Абрамова А. И. Законодательная идея и форма ее реализации // Журнал российского права. 2010. № 12 (168). С. 66.

регулирования темы, ее актуальности, возможности решить затрагиваемую проблему иными, помимо закона, способами и средствами¹³¹. Пройдя через указанные этапы, законодательная идея может приобрести статус идеи конкретного законопроекта, то есть, как указывает В.М. Баранов, системы суждений о необходимости принятия новых либо изменения или отмены действующих законодательных норм, предмете и основных методах законодательной регламентации, ее целях и ожидаемом результате¹³².

Если проведение исследования состояния определенной сферы общественных отношений и имеющихся в ней проблем, сбор и анализ информации могут производиться на плановой основе, то формирование по результатам данной деятельности законодательной идеи (к тому же пригодной для последующей разработки законопроекта) запланировать не представляется возможным. Это обусловлено особенностями процесса формирования законодательных идей, его творческим и неформализованным характером, сложностью и нецелесообразностью правовой регламентации соответствующих мыслительных процедур и операций. Указанные обстоятельства в своей совокупности существенно ограничивают возможности применения планирования на предзаконопроектной стадии законотворческого процесса.

Следующими стадиями управленческого цикла выступают подготовка и принятие управленческого решения¹³³. В структуре законотворческого процесса по своему содержанию им более всего соответствуют законоподготовительная и законодательная стадии, в рамках которых осуществляются подготовка законопроекта и принятие закона.

¹³¹ См.: Исаков В. Б. Указ. соч. С. 173.

¹³² Баранов В. М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. 2008. № 2 (134). С. 9-10.

¹³³ Четвериков В. С. Функции государственного управления в деятельности исполнительной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 3. С. 171.

На стадии подготовки проекта закона происходит разработка его концепции, которая, как отмечают отечественные ученые, представляет собой «идейную» модель будущего законодательного акта, задающую цели и основные параметры его содержания¹³⁴, а также определяющую структуру проектируемого закона, механизм, ожидаемый эффект и последствия его реализации¹³⁵. Концепция выступает фундаментом проекта закона¹³⁶, его каркасом¹³⁷, на основе которого впоследствии разрабатывается непосредственно текст законодательного акта, а также осуществляется подготовка законопроекта и сопроводительных материалов к внесению на рассмотрение законодательного органа¹³⁸.

Содержание законоподготовительной стадии законотворческого процесса обуславливает ее большую в сравнении с предзаконопроектной стадией степень формализованности. Так, во многих субъектах Российской Федерации приняты законодательные¹³⁹ и иные правовые акты¹⁴⁰, регулирующие отношения в сфере

¹³⁴ Хабриева Т. Я. Глобализация и законодательный процесс // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: сборник статей. Нижний Новгород, 2007. С. 30.

¹³⁵ См.: Баранов В. М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2012. № 1 (17). С. 25.

¹³⁶ См.: Артамонов А. Н. Концепция законопроекта как залог качества принимаемого закона // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 12.

¹³⁷ Хамуков А. В. Разработка концепции законопроекта как ключевая стадия законотворческого процесса // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 48.

¹³⁸ См.: Горобец В. Д. Указ. соч. С. 17.

¹³⁹ См., например: Закон города Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 7. Ст. 95; Закон Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области» // Волжская коммуна. 2000. № 111.

¹⁴⁰ См., например: Постановление Президиума Государственного Совета Республики Татарстан от 15.09.2022 № 1554-VI ГС «Об утверждении Правил подготовки проектов законов Республики Татарстан» // КонсультантПлюс; Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 02.08.2011 № 846 «О порядке подготовки проектов конституционных законов и проектов законов Республики Саха (Якутия), разрабатываемых в порядке реализации законодательной инициативы Главы Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2011. № 53; Указ Мэра Москвы от 13.02.2006 № 11-УМ «О методических правилах подготовки проектов законов города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 12.

разработки региональных законов. Указанными правовыми актами, в частности, определены правила и этапы подготовки законопроектов, предъявляемые к ним требования, права и обязанности разработчиков проектов законов.

Перечисленные обстоятельства свидетельствуют о возможности применения планирования на рассматриваемой стадии законотворческого процесса. Данный вывод подтверждается анализом законодательства субъектов Российской Федерации, предусматривающего составление и утверждение планов законоподготовительных работ¹⁴¹. Указанными планами устанавливаются очередность и сроки разработки законопроектов, ответственные за выполнение этой задачи исполнители, субъекты и сроки внесения проектов законов в законодательный орган.

В то же время необходимо учитывать, что систематичность участия субъектов законотворческого процесса в разработке проектов законов и степень формализованности их законоподготовительной деятельности могут существенно различаться. Соответственно, не будут одинаковыми возможности и потребность применения ими планирования при проведении законоподготовительных работ. Более подробно данные вопросы рассмотрены в параграфе 1.3 настоящего исследования.

На завершающей стадии законотворчества – в рамках законодательного процесса – осуществляется внесение подготовленного проекта закона в законодательный орган, его рассмотрение и принятие парламентом, а также подписание, обнародование и вступление в силу принятого закона. Законодательная деятельность наиболее формализована и подробно регламентирована правовыми нормами, осуществляется по строго упорядоченной

¹⁴¹ См., например: статья 31 Закона Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 № 52-РЗ «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 2002. № 155-156; статья 11 Закона Алтайского края от 09.11.2006 № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 127. Ст. 157.

процедуре¹⁴². Отношения, связанные с организацией законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, регулируются федеральным законодательством¹⁴³, конституциями (уставами)¹⁴⁴, законами¹⁴⁵ и иными правовыми актами регионов России, прежде всего регламентами законодательных органов¹⁴⁶.

Многие из этих актов прямо предусматривают утверждение планов законодательной деятельности, определяют правила и этапы их составления¹⁴⁷, что свидетельствует о возможности применения планирования на данной стадии законотворческого процесса. Планами законодательной деятельности устанавливаются порядок, последовательность и сроки рассмотрения законопроектов парламентом, прохождения их в комитетах и комиссиях законодательного органа субъекта Российской Федерации¹⁴⁸.

¹⁴² Абрамова А. И. Понятие законодательного процесса и его стадий // Парламентское право России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 207.

¹⁴³ Базовым актом федерального законодательства в данной сфере является Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

¹⁴⁴ См., например: Устав (Основной Закон) Тамбовской области от 30.11.1994 // Тамбовская жизнь. 1994. № 233; Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 // Кабардино-Балкарская правда. 2006. № 215; Устав города Москвы от 28.06.1995 // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

¹⁴⁵ См., например: Закон города Москвы от 14.12.2001 № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 2. Ст. 301; Закон Тульской области от 14.12.1994 № 4-ЗТО «О законах области» // Тульские известия. 1999. № 219-220.

¹⁴⁶ См., например: Постановление Думы Астраханской области от 21.11.2017 № 692/13 «О Регламенте Думы Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2017. № 47; Постановление Московской городской Думы от 16.11.2005 № 320 «О Регламенте Московской городской Думы» // Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 12; Постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 28.09.1995 «О Регламенте Народного Собрания Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2004. № 6. Ст. 494.

¹⁴⁷ См., например: статья 32 Закона Республики Мордовия от 21.02.2002 № 10-З «О правовых актах Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2002. № 29.

¹⁴⁸ О практике планирования законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации см., например: Нормотворчество и нормотворческий процесс органов государственной власти субъектов Российской Федерации (по материалам Крыма и Севастополя 2020 года): учебное пособие для магистров / под ред. Ю. Г. Арзамасова, С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2022. С. 86-95, 195-200.

В юридической доктрине планирование нередко определяется одной из стадий подготовки законопроектов¹⁴⁹, законодательной деятельности¹⁵⁰ либо законотворческого процесса в целом¹⁵¹. Полагаем, что согласиться с подобными точками зрения не представляется возможным. Во-первых, стадии представляют собой совокупность процессуальных действий, выполнение которых является необходимым условием перехода к следующей стадии, то есть выступают обязательными элементами законотворческого процесса¹⁵². Планирование же подобным свойством не обладает, поскольку законопроектные работы могут осуществляться как на плановой, так и на внеплановой основе. Во-вторых, стадии законотворческого процесса выполняются последовательно¹⁵³. В свою очередь, планирование может применяться и во время подготовки проектов законов, и при рассмотрении законопроектов парламентом. Таким образом, планирование представляет собой не стадию законотворческого процесса, а один из методов подготовки и принятия законодательных актов.

В научной литературе планирование характеризуют также юридической технологией, применяемой в правотворчестве¹⁵⁴. Данный вывод основывается на понимании юридической технологии как порядка использования *методов* и приемов подготовки и принятия правовых решений, отвечающего на вопрос, в какой последовательности осуществлять те или иные юридические операции. Неотъемлемой частью и условием функционирования юридической технологии называют юридическую технику, которая определяет, с помощью каких приемов и средств должны осуществляться технологические операции¹⁵⁵. Иными словами,

¹⁴⁹ Виноградов Т. П. Указ. соч. С. 90, 99-102.

¹⁵⁰ Кравцова Е. А. Указ. соч. С. 46.

¹⁵¹ Платонов В. М. Законодательный процесс в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 84.

¹⁵² Фомичева О. А. Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2022. С. 13.

¹⁵³ Там же.

¹⁵⁴ Залоило М. В. Современные юридические технологии в правотворчестве. С. 20-23.

¹⁵⁵ Власенко Н. А. Нормотворческая техника в системе юридического инструментария // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. С.13.

техника планирования правотворческой деятельности – это совокупность правил, применимых при разработке плановых документов в сфере правотворчества (требования к форме, реквизитам, структуре, наполнению планов и т.д.)¹⁵⁶.

В практической законопроектной работе могут применяться различные виды плановой деятельности, каждый из которых, с учетом вышеизложенного, представляет собой специфическую технологию планирования и характеризуется особой техникой, то есть набором правил и требований, предъявляемых к процессам формирования, утверждения и реализации планов соответствующих типов. О технологиях планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской и юридической технике планирования более подробно сказано в следующих параграфах настоящего диссертационного исследования.

Для получения целостного научного знания о методе планирования, используемом в процессе создания законов в субъектах Российской Федерации, следует обратиться к системному подходу, с позиции которого планирование подготовки проектов законов и планирование их принятия рассматриваются как неразрывно связанные части единого планового процесса. Применение данного подхода продиктовано взаимосвязью и взаимообусловленностью стадий законотворческого процесса, в рамках которых осуществляется планирование. Так, качество, эффективность и социальная значимость законодательного акта во многом зависят от действий, предпринятых на этапе его подготовки¹⁵⁷. В то же время возможность и сроки реализации проектируемых нововведений определяются в процессе законодательной деятельности. Соответственно, применение планирования на законоподготовительной стадии (заблаговременное определение порядка, последовательности, сроков разработки законопроектов,

¹⁵⁶ Абрамова А. И. Техника планирования нормотворческой деятельности // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. С. 69.

¹⁵⁷ См.: Абрамова А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2 (122). С. 15; Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцеv. М.: ИНФРА-М, 2016. С. 42.

ответственных исполнителей, сроков и субъектов внесения проектов законов в парламент) выступает одной из предпосылок планомерной организации законодательной деятельности. В свою очередь, основанная на плане законодательная работа позволяет избежать принятия неактуальных и некачественных законодательных актов, необходимость корректировки которых потребовала бы разработки новых законопроектов и, следовательно, привела бы к повышению нагрузки на субъектов законоподготовительного процесса.

На взаимосвязь планирования законоподготовительной и законодательной деятельности обращалось внимание и в советской юридической доктрине. Как обоснованно отмечает С.В. Поленина, «планирование правотворческой инициативы во всех случаях включает планирование подготовки проекта соответствующего нормативного акта. В свою очередь, работа над проектом акта, подготовка которого включена в план законодательных работ, никогда не является самоцелью, а неразрывно связана с представлением подготовленного законопроекта соответствующему органу»¹⁵⁸.

Одной из приоритетных задач системного подхода является введение в научный оборот такого понятия, которое позволит комплексно охватить плановую деятельность, осуществляемую как при подготовке проектов законов в субъектах Российской Федерации, так и в процессе их рассмотрения и принятия региональным парламентом.

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

¹⁵⁸ См.: Поленина С. В. Планирование правотворчества. С. 225.

составляющей работы над законопроектами, которая рассматривается скорее как особый вид искусства¹⁵⁹, нежели как поддающийся упорядочиванию планами вид юридической деятельности.

В свою очередь, понятия «планирование законоподготовительной деятельности» и «планирование законодательной деятельности» характеризуют виды планирования, осуществляемые на разных стадиях законотворческого процесса. Соответственно, данные термины могут быть использованы для обозначения указанных видов плановой деятельности по отдельности либо с целью их сопоставления, выявления общих и особенных черт.

Представляется, что в наибольшей степени требованиям системного подхода отвечает понятие «планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации», которое основывается на понимании термина «законопроектная деятельность» как охватывающего не только подготовку законопроектов, но также их обсуждение, доработку и принятие парламентом в рамках законодательного процесса¹⁶⁰.

Учитывая изложенное, под планированием законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации предлагается понимать метод подготовки и принятия проектов законов, состоящий 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.

Одно из возможных возражений против использования данного понятия может быть основано на «узком» понимании термина «законопроектная деятельность», который используется некоторыми авторами для обозначения

¹⁵⁹ Bowman G. The art of legislative drafting // Amicus Curiae. 2006. Vol. 64. P. 2-9.

¹⁶⁰ См.: Игишев К. А., Югов А. А. Указ. соч. С. 10-11; Самощенко И. С. Планирование законодательства в СССР. С. 5; Старовойтов А. В. Указ. соч. С. 40.

действий по разработке законопроектов¹⁶¹. При подобной трактовке вне предметных рамок планирования оказывается рассмотрение и принятие законодательным органом субъекта Российской Федерации уже подготовленных проектов законов. Однако такое понимание термина «законопроектная деятельность» не является оптимальным, если учесть, что работа над проектом закона не ограничивается стадией его подготовки. Она осуществляется, хотя и в иных формах, также после внесения законопроекта в региональный парламент (на стадии законодательной деятельности проводятся экспертиза проекта закона, его обсуждение и доработка). Кроме того, названия стадий законотворческого процесса, как отмечалось ранее, должны четко отражать целевую направленность и итоговый результат процедур, составляющих их содержание. Соответственно, стадию законотворческого процесса, направленную на подготовку законопроекта к внесению в законодательный орган, следует именовать не законопроектной, а законоподготовительной.

В этой связи положительной оценки заслуживает понятийный аппарат Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁶², которым предусмотрена разработка законодательными органами регионов России планов именно законопроектной работы. Рассматриваемый подход к содержанию понятия «планирование законопроектной деятельности» находит отражение и в региональном законодательстве¹⁶³.

Другим возможным возражением против использования термина «планирование законопроектной деятельности» является то, что данным

¹⁶¹ См., например: Горобец В. Д. Указ. соч. С. 17; Югов А. А. Указ. соч. С. 11.

¹⁶² Часть 5 статьи 61 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52. Ст. 8973.

¹⁶³ См., например: статья 8 Закона Республики Бурятия от 19.06.1996 № 321-І «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1996. № 13.

понятием якобы не охватывается планирование законодательной деятельности «верхней» палаты законодательного органа. В обоснование этой точки зрения указывается на то, что к полномочиям «верхней» палаты парламента отнесено не рассмотрение законопроектов, а одобрение уже принятых («нижней» палатой) законов¹⁶⁴. При этом делается ссылка на статью 105 Конституции Российской Федерации, из буквального прочтения которой следует, что федеральные законы принимаются Государственной Думой, в то время как Совет Федерации одобряет (либо отклоняет) уже принятые федеральные законы. Применительно к региональному законотворческому процессу схожая формулировка использовалась в статье 7 ныне утратившего силу Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁶⁵. Указанным Федеральным законом предусматривалось, что конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, в котором создан двухпалатный законодательный орган, к полномочиям одной из его палат может быть отнесено одобрение принятых другой палатой законов.

В этой связи необходимо обратить внимание, что на момент принятия в окончательном чтении законодательным органом и тем более одной из его палат закон, традиционно рассматриваемый в юридической доктрине как обязательный для исполнения нормативный правовой акт¹⁶⁶, еще не существует. Без подписания Президентом Российской Федерации либо высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (в зависимости от того, идет речь о федеральном или региональном законотворческом процессе) и следующего за

¹⁶⁴ Старовойтов А. В. Указ. соч. С. 40.

¹⁶⁵ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁶⁶ Власенко Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании. С. 26; Тихомиров Ю. А. Теория закона. С. 26; Золотухина Т. А. Указ. соч. С. 57-58.

этим обнародования принятый парламентом акт не может вступить в силу и, соответственно, не приобретает юридически обязывающего значения, не порождает правовых последствий для субъектов регулируемых им отношений.

На это обстоятельство обоснованно указывает В.Е. Чиркин, отмечая, что на этапах законодательного процесса, предшествующих обнародованию и введению в действие подписанного Президентом Российской Федерации (высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации) акта, работа, по существу, ведется не над законом, а над проектом закона¹⁶⁷. Схожая точка зрения высказана и С.А. Авакьяном, по мнению которого превращение законопроекта в закон происходит после его подписания и обнародования¹⁶⁸.

Кроме того, необходимо учитывать, что в настоящее время федеральное законодательство, в частности Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», заменивший собой Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не предусматривает возможности создания в регионах России двухпалатных законодательных органов.

С учетом изложенного возможные возражения относительно корректности использования термина «планирование законопроектной деятельности», основанные на том, что данным понятием якобы не охватывается планирование рассмотрения проекта закона парламентом или его «верхней» палатой, применительно к региональному законотворческому процессу в России не

¹⁶⁷ См.: Чиркин В. Е. О порядке принятия федерального закона в России (верна ли формулировка ч. 1 ст. 105 Конституции РФ?) // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2 (75). С. 122; Чиркин В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 81-82.

¹⁶⁸ См.: Авакьян С. А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 8.

представляются в достаточной степени обоснованными ни с теоретических, ни с нормативных позиций.

Применение системного подхода в практической законопроектной работе выступает основой для формирования в субъекте Российской Федерации комплексного планирования. Особенности данной технологии планирования рассмотрены в параграфе 2.2 настоящего исследования.

1.2. Принципы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации

Одним из актуальных вопросов при проведении теоретико-правового исследования планирования законопроектной деятельности в регионах России является изучение принципов, на основании и в соответствии с которыми плановая деятельность осуществляется ее субъектами. Решение указанного вопроса имеет важное теоретическое и практическое значение, поскольку речь идет о доктринальном обосновании системы основополагающих идей, положений и требований, которые лежат в основе ключевого вида политико-правовой деятельности, имеющего непосредственное отношение к процессу подготовки и принятия управленческих решений особого типа – законов.

Однако нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Федерации не содержат легального определения понятия «принципы планирования законопроектной деятельности», не раскрывают содержание и не устанавливают их систему. В этой связи для изучения принципов планирования, применяемого в процессе подготовки и рассмотрения проектов законов в субъектах Российской Федерации, следует обратиться к доктрине.

В философии под принципом понимается «центральное понятие, основание системы, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения

на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован»¹⁶⁹. Анализируя понятие принципа, М.П. Пронина предлагает рассматривать его как «основу, первоначало, руководящую идею, исходное положение какого-либо явления»¹⁷⁰. Схожей позиции придерживается Г.В. Мальцев, указывающий, что обычно принцип определяют как первооснову, исходный пункт или руководящую линию в каком-либо деле. Сущность принципов, обращает внимание ученых, объективна, отражает устойчивые, повторяющиеся связи между явлениями, а за каждым принципом стоит определенная закономерность, естественный или социальный закон¹⁷¹. Развивая данную мысль, А.А. Федорченко отмечает, что принцип характеризуется «всеобщностью, которая напрямую связана с сущностью, основой явлений и процессов и является весьма устойчивой, постоянной»¹⁷².

В правовой литературе внимание акцентируется на изучении принципов права, относительно понятия и содержания которых сложились различные точки зрения¹⁷³. При этом, как указывают В.Г. Румянцева и Ю.Е. Ширяев, «устоявшаяся в юридической науке концепция свидетельствует о том, что под принципами права следует понимать его основополагающие начала, идеи, исходя из которых право функционирует как единый социальный организм»¹⁷⁴.

Вместе с тем принципы присущи не только праву, но любым правовым явлениям, значимость которых во многом определяется именно принципами,

¹⁶⁹ Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. М.: Республика, 2001. С. 382.

¹⁷⁰ Пронина М. П. Презумпции и принципы в праве: вопросы соотношения // Юридический мир. 2010. № 5. С. 34.

¹⁷¹ Мальцев Г. В. Социальные основания права: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 662, 666.

¹⁷² Федорченко А. А. Принципы правовой системы России: Теоретический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 61.

¹⁷³ См., например: Ковачев Д. А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность // Журнал российского права. 1997. № 9. С. 71-77; Сидоркин А. С. Принципы права: понятие и роль в правовом регулировании // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2009. № 4. С. 5-12.

¹⁷⁴ См.: Румянцева В. Г., Ширяев Ю. Е. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса // История государства и права. 2006. № 8. С. 4.

олицетворяющими динамическое, а значит, главное проявление их сущности¹⁷⁵. В этой связи, например, отмечается, что следование принципам законотворчества «помогает законодателю избегать законотворческих ошибок, снижает вероятность создания неэффективных правовых норм, способствует росту правовой культуры населения»¹⁷⁶. Данную логику, как представляется, возможно применить и в отношении принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Результативность планирования законопроектной работы во многом зависит от того, осуществляется ли плановая деятельность на основании и в соответствии с научно обоснованной системой принципов. Это объясняется тем, что принципы представляют собой не абстрактные категории, а теоретические концепции и практические инструменты, использование которых позволяет организовать процесс составления и реализации планов таким образом, чтобы он содействовал оптимальной организации законопроектной деятельности и повышению качества принимаемых законов. Кроме того, принципы выступают базовыми ориентирами для правового регулирования отношений в сфере планирования законопроектных работ.

Несмотря на практическую и доктринальную значимость принципов планирования, осуществляемого в процессе подготовки и принятия законодательных актов, исследованию понятия данных принципов в юридической литературе уделяется недостаточное внимание. Так, И.В. Погодина, рассматривая планирование в юридической, в том числе правотворческой, практике, под принципами планирования предлагает понимать обусловленную закономерностями общественного развития систему идей, взглядов, которые приобретают качество исходных начал и общеобязательных

¹⁷⁵ См.: Аникушин С. В., Лысенков С. Г. Теоретико-философские аспекты понимания категории «принцип» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2 (62). С. 14-15.

¹⁷⁶ Румянцева В. Г., Ширяев Ю. Е. Указ. соч.

требований в формировании мотивов поведения и внутреннего убеждения, обеспечивающие качество этой деятельности¹⁷⁷. В работе А.В. Старовойтова, посвященной изучению законоподготовительной и законодательной деятельности, принципы определяются как руководящие, исходные идеи, указывающие на основные направления, ориентиры деятельности людей, которыми последние руководствуются для достижения поставленных целей¹⁷⁸.

Следует, однако, отметить, что предложенные определения имеют общетеоретический характер и не отражают специфику принципов, применяемых при планировании законопроектных работ в субъектах Российской Федерации. В этой связи задачей настоящего исследования является формулирование определения понятия «принципы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации», которое при этом:

1) соответствует требованию дискурсивности, то есть находится в логической взаимосвязи с общепринятыми дефинициями, тем самым отражая преемственность научного знания;

2) корректно отражает сущностные признаки планирования, осуществляемого в рамках региональной законопроектной деятельности.

Следуя перечисленным критериям, принципы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации представляется возможным определить как *основополагающие, отражающие сущность плановой деятельности установки и требования, которыми руководствуются участники регионального законотворческого процесса при составлении и реализации планов законопроектных работ для обеспечения их надлежащего качества.*

¹⁷⁷ Погодина И. В. Указ. соч. С. 86.

¹⁷⁸ Старовойтов А. В. Указ. соч. С. 46.

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. На это обстоятельство обоснованно обращается внимание в юридической доктрине, которой планирование рассматривается в качестве одного из элементов (методов) правотворческой политики государства¹⁷⁹. 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 системность¹⁸⁰.

Изложенное, а также проведенный анализ научной литературы и регионального законодательства позволяют прийти к выводу о том, что систему принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации образуют:

Принцип законности планирования, имеющий два взаимосвязанных аспекта – содержательный и процедурный. С содержательной точки зрения рассматриваемый принцип означает, что в планы региональной законопроектной

¹⁷⁹ См.: Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010. С. 60, 65.

¹⁸⁰ См.: Там же. С. 80-95.

деятельности не должны включаться проекты законов, принятие которых может повлечь возникновение коллизий в законодательном регулировании общественных отношений, а также законопроекты, имеющие дефекты юридической техники, содержащие коррупциогенные нормы, противоречащие федеральному законодательству и т.п. Решению указанной задачи и надлежащей реализации принципа законности способствует проведение в отношении проекта плана и подлежащих включению в него законопроектов правовой, антикоррупционной и иной специализированной экспертизы¹⁸¹. Важность проведения экспертизы обусловлена тем, что она позволяет уже на этапе составления проекта плана законопроектных работ выявить и не допустить включения в него недостаточно проработанные законодательные инициативы, поставить вопрос о необходимости дополнения плана другими законопроектами или его корректного технического оформления.

По оценке В.Ю. Туранина, в органах власти большинства регионов России имеется недостаток высококвалифицированных специалистов, способных надлежащим образом провести экспертизу¹⁸². В этой связи целесообразной видится организация не только ведомственной, но и независимой экспертизы проектов планов законопроектных работ и законопроектов, к проведению которой следует привлекать ученых и научные организации.

Процедурный аспект принципа законности планирования состоит в том, что процесс формирования, утверждения и реализации планов законопроектных работ в субъектах Российской Федерации должен осуществляться в соответствии с требованиями, предусмотренными нормативными актами. Прежде всего, речь идет о необходимости соблюдения:

¹⁸¹ Подробнее об экспертизе в правотворчестве и ее видах см.: Залоило М. В. Современные юридические технологии в правотворчестве. С. 81-108.

¹⁸² Туранин В. Ю. Актуальность проведения лингво-юридических экспертиз региональных законопроектов // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 19.

- сроков подготовки планов и сроков направления к ним предложений, замечаний и рекомендаций заинтересованных лиц;

- правил выбора форм планов и порядка их введения в действие, в том числе порядка опубликования правовых актов, которыми утверждаются плановые документы;

- установленного разграничения предметов ведения и компетенции нормотворческих органов при составлении и исполнении планов законопроектной деятельности.

Значимость последнего требования обусловлена тем, что его несоблюдение приводит к включению в планы региональной законопроектной деятельности проектов законов, явно выходящих за пределы правотворческой компетенции субъектов Российской Федерации. Плановые документы, содержащие подобные законопроекты, наиболее активно составлялись в субъектах Российской Федерации в 1990-е годы. В качестве иллюстрации приведем примерный план законопроектной работы в Государственном Совете Республики Татарстан на 1995 – 1996 годы, который включал в себя, в частности, проекты законов о гражданстве, об альтернативной воинской службе, об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о ценных бумагах¹⁸³. Планы законопроектных работ, формируемые в Республике Татарстан в последующие годы, предусматривали подготовку законопроектов о судостроительстве, о статусе судей, о прокуратуре и даже проектов гражданского и гражданско-процессуального кодексов данного субъекта Российской Федерации¹⁸⁴. Очевидно, что реализация плановых документов с таким содержанием создавала условия для возникновения коллизий между актами федерального и регионального законодательства и не способствовала обеспечению единства правового пространства государства.

¹⁸³ Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Жалялетдинова З. С. Указ. соч. С. 45.

¹⁸⁴ Метшин И. Р. Правовая система республики в составе Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 157.

Следование принципу законности также позволяет обеспечить приоритет правовой формы планирования законопроектной деятельности, которая, в отличие от неправовой формы, характеризуется большей стабильностью, юридической обязательностью планов, утвержденных правовыми актами, возможностью введения юридической ответственности за ненадлежащее осуществление планирования или невыполнение плановых документов.

Принцип учета мнения общественности, необходимость выделения которого объясняется тем, что в условиях построения правового государства соблюдение интересов различных групп населения в процессе разработке и принятия нормативно-правовых, в том числе законодательных, актов становится неотъемлемой частью нормотворческой деятельности. Данный принцип подразумевает участие в отношении по разработке и реализации планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации граждан и их объединений¹⁸⁵, общественных организаций¹⁸⁶, общественных палат регионов¹⁸⁷, молодежных совещательно-консультативных структур, созданных при органах власти¹⁸⁸, и других институтов гражданского общества.

Участие указанных лиц в плановых отношениях может осуществляться в различных формах: направление предложений, замечаний и рекомендаций к планам законопроектной деятельности, проведение независимой экспертизы плановых документов и подлежащих включению в них законопроектов, участие в общественных обсуждениях и т.д. При этом перечисленным правам должна соответствовать обязанность органов власти и должностных лиц представлять на

¹⁸⁵ Статья 19 Закона Республики Башкортостан от 12.08.1996 № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» // Законы Республики Башкортостан. 1997. Выпуск XIV; статья 33 Закона Республики Дагестан от 16.08.1997 № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 1997. № 4. Ст. 1050.

¹⁸⁶ Статья 3 Закона Курской области от 02.12.2002 № 57-ЗКО «О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой» // Курская правда. 2002. № 199-200.

¹⁸⁷ Статья 14 Закона Республики Хакасия от 11.03.2015 № 18-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» // Вестник Хакасии. 2015. № 16.

¹⁸⁸ Статья 14 Закона Курганской области от 08.10.2004 № 444 «О нормативных правовых актах Курганской области» // Новый мир. 2004. № 13.

обсуждение общественности проект плана до его утверждения, а также учитывать ее позиции либо мотивированно обосновывать невозможность такого учета. В этом случае достигается реальная действенность рассматриваемого принципа, обеспечивается разработка актуальных с точки зрения общественного интереса плановых документов и создаются условия для повышения доверия граждан к субъектам планирования региональной законопроектной деятельности.

С указанным принципом связан принцип *публичности планирования*, предполагающий открытость и доступность информации об этапах подготовки и реализации планов законопроектных работ в субъектах Российской Федерации, а также самих плановых документов для неограниченного круга лиц.

Публичность планирования достигается, в частности, посредством официального опубликования актов, которыми утверждены планы, доведения до сведения общественности информации о включенных в планы законопроектах, сопроводительных материалах к ним, исполнителях, предполагаемых сроках подготовки и рассмотрения проектов законов, сроках утверждения и реализации планов. Целесообразным также следует признать указание в плане не только наименований законопроектов, но и предмета правового регулирования будущих законов, так как это дает более полную информацию о проектируемых законодательных актах, об их концепциях и содержании¹⁸⁹. По этим же причинам не лишней будет являться и фиксация в плане законопроектных работ сведений о нормативном правовом акте, документе стратегического характера, поручении или ином документе, выступающем основой разработки и принятия планируемого закона субъекта Федерации.

¹⁸⁹ Арзамасов Ю. Г. Указ. соч. С. 228.

Соответствующая информация подлежит размещению в средствах массовой информации¹⁹⁰, на сайтах органов публичной власти в сети «Интернет»¹⁹¹, официальном интернет-портале правовой информации¹⁹². Причем такое размещение должно осуществляться заблаговременно, чтобы заинтересованные лица имели возможность подготовиться к планируемым изменениям законодательства и высказать по ним свои позиции. В противном случае представляется возможным говорить об имитации публичности планирования и законопроектной деятельности в целом¹⁹³.

Положительной оценки также заслуживает нормативное закрепление в некоторых субъектах Российской Федерации обязанности проводить предварительное обсуждение проектов правовых актов, включенных в планы, на заседаниях общественных советов, созданных при органах публичной власти¹⁹⁴.

Реализация рассматриваемого принципа позволяет представителям общественности, научного и экспертного сообществ, заинтересованным лицам заранее узнавать о планируемых изменениях регионального законодательства и своевременно адаптироваться к ним, а также создает условия для осуществления общественного контроля за деятельностью субъектов планирования.

¹⁹⁰ Статья 9 Закона Республики Саха (Якутия) от 25.12.2003 98-3 № 199-III «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2004. № 4.

¹⁹¹ Статья 7 Закона Новгородской области от 06.01.1995 № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2002. № 38.

¹⁹² Статья 8 Закона Сахалинской области от 03.04.2000 № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2000. № 67.

¹⁹³ См. об этом: Makowski G. Nowelizacje ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej i siedem grzechów głównych państwa PiS // Disponible on-line <http://www.batory.org.pl/uploa> (дата обращения: 02.05.2025).

¹⁹⁴ Постановление Губернатора Вологодской области от 06.06.2013 № 249 «О составе нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемые исполнительными органами области, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих исполнительных органах области» // Красный Север. 2013. № 102.

Принцип научной обоснованности планирования состоит в том, что составление планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации должно быть ориентировано на создание внутренне согласованной системы законодательства и производиться с учетом выработанных юридической наукой и теорией планирования технологий.

Доктриной предложен комплекс мер, применение которых способно повысить эффективность плановой деятельности и качество разрабатываемых законов, в частности:

- предварительное проведение юридического прогнозирования и использование его результатов при составлении планов законопроектных работ¹⁹⁵;

- применение в планировании программно-целевого метода¹⁹⁶;

- реализация пакетного принципа разработки и принятия взаимосвязанных по предмету правового регулирования проектов законов, подлежащих включению в план¹⁹⁷;

- использование в законопроектной работе технологии стратегического планирования¹⁹⁸ и т.д.

Непосредственному составлению планов законопроектных работ предшествует большой объем аналитической работы (исследование действующего законодательного регулирования и правоприменительной практики, проведение прогнозных исследований и т.д.). По этой причине особую значимость приобретает участие научных организаций и ученых в процессах разработки, экспертизы и реализации планов законопроектной деятельности. О

¹⁹⁵ См.: Агамиров К. В. Указ. соч. С. 163-164.

¹⁹⁶ Хабибулин А. Г. Теоретико-методологические проблемы законотворчества в условиях глобализации // Журнал российского права. 2006. № 9. С. 43.

¹⁹⁷ Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 44, 48.

¹⁹⁸ См.: Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации. С. 29-45; Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества. С. 43-53

степени важности данного требования можно судить, в частности, по его фиксации в законах 12 субъектов Российской Федерации¹⁹⁹.

В этой связи заслуживает внимания практика создания в ряде субъектов Российской Федерации (к примеру, в Свердловской²⁰⁰ и Ленинградской²⁰¹ областях) специализированных государственных научных организаций, осуществляющих научное обеспечение регионального законотворческого процесса. Деятельность подобных научных организаций, как показано Н.А. Власенко на примере Иркутского института регионального законодательства, способствует качественной проработке законопроектов, подготовка которых предусмотрена планами законопроектной работы, а также уточнению их содержания в части исключения из планов проектов законов, имеющих неопределенный предмет регулирования либо направленных на регламентацию вопросов, не относящихся к ведению субъектов Российской Федерации²⁰².

Некоторыми исследователями высказывается идея о необходимости замены принципа научной обоснованности принципом экспертности²⁰³. Аргументируя данное предложение, А.В. Должиков, например, указывает на «излишний академизм российских ученых», который «становится препятствием для научного обоснования законодательных решений». В связи с этим, делает

¹⁹⁹ К указанным субъектам Российской Федерации относятся: республики Алтай, Башкортостан, Дагестан, Тыва и Хакасия, Краснодарский край, Кемеровская область – Кузбасс, Иркутская, Курганская, Курская, Новосибирская и Омская области.

²⁰⁰ Указ Губернатора Свердловской области от 02.07.1996 № 240 «О создании государственного учреждения Свердловской области «Уральский Институт регионального законодательства» // КонсультантПлюс.

²⁰¹ Постановление Губернатора Ленинградской области от 19.01.1996 № 3-пг «О Государственном экспертном институте регионального законодательства» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 1996. № 1.

²⁰² См.: Власенко Н. А. Законодательная технология: опыт, теория, правила. С. 215-216.

²⁰³ Сивицкий В. А. Коллизии как болезнь роста содержательности правового регулирования: методы «профилактики» и «лечения» // Юридическая техника. 2017. № 11. С. 311.

вывод автор, «более реалистичным подходом представляется расширение участия экспертов в законопроектной деятельности»²⁰⁴.

Подобная точка зрения видится излишне категоричной, поскольку вовлечение экспертов в законопроектную работу и ее планирование не исключает участия в указанной деятельности представителей научного сообщества. Напротив, взаимодействие в процессе создания планов законопроектных работ экспертов и специалистов, обладающих практическими навыками в регулируемых сферах отношений, и ученых, имеющих теоретические знания в сфере законотворчества, теории права и отраслевых юридических наук, способно повысить качество плановых документов. По этой причине более обоснованным представляется говорить не о замене, а о дополнении принципа научной обоснованности принципом *экспертности планирования*. В этой связи отметим, что участие специалистов в разработке планов законопроектной деятельности предусмотрено законами 10 субъектов Российской Федерации²⁰⁵.

Принцип приоритетности предполагает концентрацию усилий и ресурсов (материальных, кадровых и др.) на формировании и реализации планов, которые предусматривают разработку и принятие проектов законов, направленных в первую очередь на решение наиболее важных для общества и региона проблем. Степень значимости проектов законов, подлежащих включению в планы, должна определяться на основе объективных критериев, таких как, к примеру, направленность законопроекта на достижение целей и задач, зафиксированных в документах стратегического планирования; на исполнение посланий и поручений Президента Российской Федерации; на реализацию мер, обозначенных в

²⁰⁴ Должиков А. В. Уже пора умом Россию понимать? Требование пригодности в конституционном правосудии // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 6. С. 68.

²⁰⁵ К указанным субъектам Российской Федерации относятся: республики Алтай, Тыва и Хакасия, Краснодарский край, Кемеровская область – Кузбасс, Иркутская, Курганская, Курская, Новосибирская и Омская области.

посланиях и отчетах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и т.п.

В этой связи интерес представляет опыт Республики Тыва и Магаданской области, в которых приоритеты плановой деятельности определены региональными законами. Так, приоритетом при планировании нормотворческой деятельности органов государственной власти Республики Тыва является реализация:

- 1) послания Президента Российской Федерации;
- 2) послания Главы Республики Тыва;
- 3) иных решений Президента Российской Федерации и Главы Республики Тыва по вопросам внутренней политики²⁰⁶.

Приоритетом планирования законодательной деятельности Магаданской областной Думой определено первоочередное рассмотрение:

- 1) законопроектов об областном бюджете, бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования, фонда особой экономической зоны;
- 2) законопроектов, внесенных Губернатором области, по его предложению;
- 3) законов, отклоненных Губернатором области;
- 4) законопроектов об изменении или признании утратившими силу законов области, внесенных в связи с вступлением в силу решения суда либо удовлетворением предупреждения Президента Российской Федерации, протеста, требования, представления прокурора, обращения Губернатора области;
- 5) протестов, требований и представлений прокурора;
- 6) иных вопросов по решению Магаданской областной Думы²⁰⁷.

²⁰⁶ Статья 13 Закона Республики Тыва от 08.05.2013 № 1852 ВХ-I «О нормативных правовых актах Республики Тыва» // Тувинская правда. 2013. № 24.

²⁰⁷ Статья 27 Закона Магаданской области от 10.07.2002 № 258-ОЗ «О Магаданской областной Думе» // Магаданская правда. 2002. № 79.

Для выявления вопросов, требующих приоритетного законодательного регулирования, также следует использовать результаты прогностических исследований, анализа правоприменительной практики, социологических и других научных исследований. Особое значение имеет применение правового мониторинга, который обеспечивает проведение анализа общественных отношений с точки зрения достаточности и эффективности принимаемых правовых решений²⁰⁸, а также «обратную связь» – от общества к законодателю – и необходимую цикличность правового развития»²⁰⁹.

Приоритетный характер законопроектов, включенных в план законопроектной деятельности, означает не только их первоочередную подготовку и рассмотрение законодательным органом субъекта Российской Федерации, но также особое внимание к самому процессу создания закона, в частности, осуществления контроля за соблюдением плановых сроков²¹⁰.

С принципом приоритетности взаимосвязан *принцип учета региональных особенностей*, согласно которому содержание планов законопроектной деятельности, приоритеты планирования законопроектных работ, а также субъектный состав и правовое регулирование плановых отношений определяются каждым субъектом Российской Федерации самостоятельно, исходя из специфики своего социально-экономического развития, сложившихся национальных, культурных, исторических и иных традиций. Данный принцип занимает особо место в системе принципов планирования, так как его реализацией обусловлено формирование в субъектах Российской Федерации собственных подходов к планированию законопроектных работ.

²⁰⁸ Чеснокова М. Д. Правовой мониторинг в социальной сфере // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 21.

²⁰⁹ Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 6.

²¹⁰ См.: Шохин А. Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе. М.: Наш дом - L'aged'Homme, 1997. С. 32.

Практическую реализацию указанного принципа рассмотрим на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее также – ХМАО), на территории которого проживают 3 коренных малочисленных народа Севера – ханты, манси и ненцы, в связи с чем данным субъектом Российской Федерации принято более 70 законодательных актов, содержащих нормы, направленные на защиту прав и интересов таких народов²¹¹.

Национальные и культурные особенности ХМАО определяют повышенное внимание к вопросам гарантий самобытного развития коренных малочисленных народов Севера в государственном управлении, региональной законопроектной деятельности и ее планировании. Так, из 18 проектов законов, включенных в план законопроектной работы законодательного органа данного субъекта Российской Федерации, 6 законопроектов (треть от их общего числа) направлены на регулирование отношений, связанных с обеспечением традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера и защитой их прав²¹². При этом все указанные законопроекты, согласно плану, подлежат внесению в региональный парламент Ассамблеей представителей коренных малочисленных народов Севера, что делает ее вторым по планируемой законотворческой активности субъектом права законодательной инициативы (после высшего исполнительного органа ХМАО). Региональным законом также предусмотрено участие Ассамблеи в разработке предложений к текущим и перспективным планам законопроектных работ²¹³.

²¹¹ Коренные малочисленные народы Севера // Единый официальный сайт государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Режим доступа: <http://www.admhmao.ru/ob-okruga/obshchie-svedeniya/korennye-malochislennye-narody-severa/> (дата обращения: 08.06.2025).

²¹² Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 24.12.2024 № 1344 «О Плане работы Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2025 год» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 26.12.2024

²¹³ Статья 25 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25.02.2003 № 14-оз «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2003. № 2. Ст. 103.

Таким образом, реализацией принципа учета региональных особенностей обусловлено формирование в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре особой модели планирования законопроектной деятельности, характеризующейся спецификой содержания планов законопроектной деятельности, субъектного состава плановых отношений и их правового регулирования.

На выбор применяемых в регионах технологий планирования законопроектной деятельности влияние также оказывают особенности устройства субъектов Российской Федерации.

Как известно, в России существует несколько сложносоставных регионов (Архангельская и Тюменская области), включающих в себя другие субъекты Федерации (Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа). Подобная модель государственно-территориального устройства предполагает необходимость четкого разграничения полномочий между органами публичной власти областей и входящих в их состав автономных округов, а также согласованного принятия ими управленческих, в том числе правовых, решений.

Учитывая данные обстоятельства, законодательством Тюменской области предусмотрена возможность разработки и утверждения совместных планов законопроектных работ органов государственной власти указанного региона, а также Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов²¹⁴. В целях координации правотворческой деятельности и формирования программ, имеющих общерегиональный и межрегиональный статус, законодательными органами указанных субъектов Российской Федерации образован специальный

²¹⁴ Статья 14 Закона Тюменской области от 07.03.2003 № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы». 2003. № 4.

совещательно-консультативный орган – Совет Дум²¹⁵, осуществляющий в числе прочего согласование позиций региональных парламентов по вопросам разработки и содержания совместного плана законопроектных работ²¹⁶.

До объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа данные субъекты Российской Федерации также принимали меры по согласованию своей законопроектной деятельности посредством издания общих планов, предусматривающих участие органов власти автономного округа в разработке и принятии проектов законов области²¹⁷.

Таким образом, двухуровневое устройство субъектов Российской Федерации выступает одной из предпосылок применения технологии совместного межрегионального планирования законопроектной деятельности, характеризующейся спецификой порядка разработки и утверждения плановых документов, их содержания и субъектного состава плановых отношений.

Принцип преемственности и непрерывности планирования подразумевает, что при формировании планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации необходимо основываться на результатах выполнения предшествующих плановых документов. При этом полная реализация плана и

²¹⁵ Постановление Тюменской областной Думы от 07.12.1994 № 92 «О Регламенте взаимодействия Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа и Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, Положении о совете Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа и Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа (Совете Дум), Соглашении органов государственной власти о сотрудничестве в создании механизма эффективного социально-экономического развития Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Вестник Тюменской областной Думы. 1994. № 9.

²¹⁶ См., например: Постановление Тюменской областной Думы от 29.11.1995 № 319 «О протоколе согласия Совета Дум «О совместном плане законопроектных работ» от 02.11.95 № 14» // Вестник Тюменской областной Думы. 1995. № 10.

²¹⁷ Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 30.05.2007 № 32/1/1-СЗ «О плане законопроектных работ, принимаемом в соответствии с Соглашением о порядке принятия законов Иркутской области и иных нормативных правовых актов Иркутской области с участием органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2007. № 32.

истечение срока, на который он был рассчитан, должны влечь введение в действие очередного плана, направленного на решение новых правовых задач. Соблюдением данных требований обеспечивается цикличность планового процесса, целенаправленное и поступательное развитие регионального законодательства.

Реализации принципа преемственности и непрерывности может способствовать предложенное А.И. Абрамовой утверждение единого плана законопроектных работ с неопределенным конкретно периодом действия и возможностью применения его в процессе исполнения. Составление такого плана, с одной стороны, позволит обеспечить «целостность» плановой деятельности в течение продолжительного временного периода. С другой стороны, будет достигнута адаптивность плана законопроектной работы, позволяющая корректировать его в связи с изменяющимися обстоятельствами внешней среды, которые не были учтены при составлении данного плана²¹⁸.

Принцип реализуемости и эффективности означает, что разработка планов законопроектных работ должна осуществляться исходя из объективного анализа имеющихся материальных, кадровых, временных и других ресурсов, а также стремления максимально возможно оптимизировать затраты указанных ресурсов. Данный принцип ориентирует субъектов планирования на подготовку исполнимых, с учетом имеющихся средств, плановых документов, которые могут быть претворены в жизнь в предполагаемые сроки и наиболее эффективным, принимая во внимание существующие ресурсные ограничения, способом. Внимание следует уделять, в частности, недопущению чрезмерной перегруженности планов, препятствующей своевременному рассмотрению и принятию всех запланированных законодательных инициатив.

²¹⁸ См.: Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 48.

Оценка эффективности планирования законопроектной деятельности предполагает необходимость использования критериев, позволяющих провести объективный анализ достижения планами поставленных целей. Такими критериями могут быть, например:

- степень исполнения плана (количество законопроектов, предусмотренных планом, которые прошли все стадии законотворческого процесса и приобрели статус законов);

- соблюдение установленных сроков подготовки и реализации плана;

- точность и стабильность плана, определяемые в том числе количеством вносимых в него в процессе реализации корректировок (частое изменение планового документа свидетельствует об ошибках, допускаемых в процессе его составления, и, как отмечается в научной литературе, «подрывает авторитет самой идеи планирования»²¹⁹).

Приоритетной задачей органов публичной власти и должностных лиц должно являться создание условий для полной реализации утвержденных планов законопроектных работ в установленные плановые сроки. При этом необходимо учитывать, что подготовка проектов законов, формирование и выполнение планов законопроектной деятельности требуют финансовых, материальных и иных затрат, без покрытия которых планирование не будет эффективным, а плановые документы – исполнимы. В этой связи практическая реализация рассматриваемого принципа взаимосвязана с обеспечением надлежащего бюджетного финансирования законопроектных и плановых работ²²⁰.

²¹⁹ Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Жалялетдинова З. С. Указ. соч. С. 45.

²²⁰ Данное требование находит отражение в законодательстве субъектов Российской Федерации. См., например: статья 11 Закона города Севастополя от 29.09.2015 № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя. Режим доступа: <http://www.sevzakon.ru>. 29.09.2015; Постановление Воронежской областной Думы от 22.04.2004 № 824-III-ОД «О Регламенте Воронежской областной Думы» // КонсультантПлюс.

Принцип системности подразумевает создание системы согласованных и построенных на единых требованиях планов подготовки и принятия законодательных актов.

Системность достигается посредством рассмотрения планирования законоподготовительной и планирования законодательной деятельности как неразрывно связанных частей единого планового процесса, а практическая реализация данного принципа способствует формированию в субъекте Российской Федерации комплексного планирования, предусматривающего:

- утверждение плановых документов, характеризующихся универсальностью целей, то есть содержащих проекты законов, которые не ограничены определенной сферой или отраслью регулирования, а ориентированы на совершенствование всей системы регионального законодательства;

- взаимное согласование по срокам и содержанию проводимых законоподготовительных и законодательных работ;

- учет результатов планирования социально-экономического и иного развития Российской Федерации и ее субъектов при составлении планов региональной законопроектной деятельности;

- разработку планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации с учетом содержания и сроков реализации планов и программ законопроектных работ федеральных органов государственной власти;

- соотнесение основных параметров планов подготовки проектов правовых актов, направленных на обеспечение реализации законов, и планов законопроектной деятельности в целях увязывания сроков принятия подзаконных актов со сроками вступления в силу соответствующих законов.

Проведенный анализ позволяет прийти к выводу о том, что принципы выступают основой, на которой формируется вся система планирования законопроектных работ в субъектах Российской Федерации. Как основополагающие установки и требования принципы являются базовыми ориентирами для осуществляющих плановую деятельность лиц. Применяемые во

взаимосвязи, они обеспечивают подготовку и утверждение научно обоснованных, актуальных и реализуемых планов региональной законопроектной деятельности.

Принципы планирования характеризуются стабильностью, в том числе высокой степенью устойчивости к изменениям, и универсальностью, предполагающей единство их системы во всех регионах России. В этой связи принципам планирования законопроектных работ в субъектах Российской Федерации требуется надлежащее и соответствующее значимости выполняемых ими функций законодательное закрепление – в правовом акте не ниже уровня федерального закона.

Важное значение имеет осуществление субъектами планирования контроля за соблюдением принципов в процессе разработки и применения планов законопроектных работ, а также определение последствий нарушения вытекающих из принципов требований. К примеру, неразмещение для всеобщего сведения информации об утверждении плана и о его содержании, вступающее в противоречие с принципом публичности, либо подготовка заведомо неисполнимого плана, не согласующаяся с принципом реализуемости, могут влечь отказ вышестоящего должностного лица или законодательного органа субъекта Российской Федерации в утверждении и реализации данного плана, возврат проекта плана на доработку, привлечение его разработчиков к дисциплинарной ответственности. Исчерпывающий перечень таких последствий следует определить в законодательстве.

1.3. Субъекты планирования региональной законопроектной деятельности

Исследование планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации не будет иметь комплексный характер без определения лиц, принимающих участие в отношениях по разработке и реализации планов законопроектных работ.

Как указывалось ранее, с позиции системного подхода планирование региональной законопроектной деятельности может быть представлено как состоящее из двух неразрывно связанных частей: планирования деятельности по подготовке проектов законов и планирования деятельности по их рассмотрению и принятию. Следовательно, определение лиц, участвующих в плановых отношениях, взаимосвязано с установлением субъектов, осуществляющих законоподготовительные и законодательные работы, и выявлением тех из них, кто проводит эти работы на плановой основе.

Решение данной задачи представляет известную сложность, обусловленную отсутствием исчерпывающе определенного перечня участников законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации. В настоящее время федеральное законодательство и правовые акты регионов России определяют:

1) лиц, имеющих право инициировать рассмотрение проекта закона региональным парламентом (субъекты права законодательной инициативы).

Перечень «обязательных» субъектов права законодательной инициативы в законодательном органе субъекта Российской Федерации установлен Федеральным законом № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». К ним относятся: депутаты регионального парламента, высшее должностное лицо, высший исполнительный орган, прокурор субъекта Федерации, представительные органы местного самоуправления. При этом конституциями (уставами) регионов России указанный перечень может быть расширен за счет включения в него иных

органов, организаций, должностных лиц, сенаторов, представляющих регион в Совете Федерации, и граждан, проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;

2) лиц, обладающих полномочием рассматривать и принимать законы (законодательные органы субъектов Российской Федерации);

3) лиц, наделенных полномочием по промульгации закона (высшие должностные лица субъектов Российской Федерации).

Таким образом, легальное определение имеет лишь круг участников законодательного процесса, тогда как перечень лиц, участвующих в создании закона на этапе подготовки его проекта, нормативно не установлен и является, по существу, открытым²²¹. Данное обстоятельство, с одной стороны, препятствует определению исчерпывающего круга лиц, применяющих планирование в законопроектной деятельности. С другой стороны, оно позволяет обратить внимание на то, что лица, проводящие законопроектные работы, обладают разным правовым статусом и неодинаковым объемом прав и обязанностей в отношениях, связанных с созданием законов. Соответственно, не являются равными и возможности участия данных лиц в отношениях по планированию законопроектных работ.

Исследование особенностей участия тех или иных субъектов законотворчества в планировании законопроектной деятельности требует проведения их классификации. Подразделение субъектов на виды имеет важное доктринальное и практическое значение, так как способствует упорядочиванию количественного и качественного состава участников соответствующих

²²¹ См.: Хамуков А. В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российская юстиция. 2010. № 6. С. 51.

отношений, более четкому определению их прав и обязанностей, выявлению недостатков в правовом регулировании²²².

При выборе основания классификации участников законопроектной деятельности следует обратить внимание на критерии, выработанные юридической доктриной. Так, одним из принципов законотворческого процесса в правовой литературе называется профессионализм²²³. Соответственно, субъектов региональной законопроектной деятельности также представляется возможным классифицировать в зависимости от того, осуществляют они указанную деятельность на профессиональной или непрофессиональной основе²²⁴.

Критериями, позволяющими отделить профессиональных субъектов законопроектной деятельности от непрофессиональных, является наличие у первых, в отличие от вторых, специальных знаний, умений и навыков в регулируемой сфере отношений, а также «высокой правовой квалификации», необходимыми условиями которой выступают высшее юридическое образование и опыт законотворчества²²⁵. При этом идеальным положением признается одновременное владение лицом «искусством нормотворчества» и хорошее знание им предмета правового регулирования²²⁶. Участников нормотворческого

²²² См.: Кудрявцева В. П. Субъекты исполнительного производства: теоретические аспекты и правоприменительные проблемы // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 6. С. 59-60.

²²³ См.: Абрамова А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации. С. 17; Карташов В. Н., Бахвалов С. В. Указ. соч. С. 149; Керимов Д. А. Законодательная техника: научно-методическое и учебное пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 3.

²²⁴ Фомичева О. А. Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. С. 92.

²²⁵ Цишковский Е. А. Парламентское представительство и профессиональная компетентность законодателя // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 485.

²²⁶ Москалькова Т. Н., Черников В. В. Указ. соч. С. 217.

процесса, профессионально осуществляющих подготовку проектов нормативных правовых, в том числе законодательных, актов, именуют норморайтерами²²⁷.

В соответствии с указанными требованиями к непрофессиональным субъектам региональной законопроектной деятельности возможно отнести представителей общественности (граждан и их объединения, общественные организации, различные ассоциации, профессиональные объединения и др.). У данных субъектов зачастую отсутствуют специальные знания и квалификация в сфере законотворчества, а подготовка проектов законов не является для них основным видом деятельности, осуществляется в инициативном порядке, добровольно и не регулярно. Кроме того, участие непрофессиональных субъектов в законопроектной деятельности не имеет детальной нормативной регламентации, поскольку правовые акты, регулирующие вопросы подготовки и принятия проектов законов, адресованы прежде всего органам публичной власти и должностным лицам.

Перечисленные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии как условий, необходимых для эффективного применения планирования непрофессиональными субъектами законотворческого процесса, так и потребности у данных лиц в разработке планов законопроектной работы. Это, однако, не исключает возможности участия представителей общественности в отдельных отношениях по планированию законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации посредством направления предложений, рекомендаций и замечаний к планам, разрабатываемым органами власти и должностными лицами, проведения их экспертизы, участия в общественных обсуждениях по проектам плановых документов и т.п.

²²⁷ Баранов В. М. Норморайтер как профессия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 6 (119). С. 18-29; Мацкевич И. М. Субъекты законотворчества: к вопросу о норморайтерах и не только // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 2 (42). С. 333-340.

Профессиональными субъектами региональной законопроектной деятельности являются государственные органы, прежде всего, относящиеся к законодательной и исполнительной ветвям власти. Должностные лица указанных органов имеют специальные знания, умения и навыки в сфере законотворчества и регулируемых сферах общественных отношений, а подготовка законопроектов осуществляется ими на регулярной основе, систематически, в подробно урегулированной правовыми актами процедурной форме. Именно исполнительные органы в силу своего статуса и полномочий являются разработчиками подавляющего числа законопроектов, которые впоследствии рассматриваются и принимаются парламентами²²⁸.

Масштаб и сложность стоящих перед законодательными и исполнительными органами задач, возложение на них ответственности за состояние регионального законодательства, устойчивое и комплексное развитие субъекта Российской Федерации обуславливают возможность и необходимость применения планирования при проведении указанными органами законопроектных работ. В этой связи показательно, что законодательные органы субъектов Российской Федерации являются единственными участниками регионального законотворческого процесса, разработка планов законопроектной работы которыми предусмотрена федеральным законодательством²²⁹. Закрепление данного требования на уровне федерального закона подчеркивает особую значимость планирования в деятельности парламентов, эффективность работы которых напрямую связана с планомерным характером рассмотрения законопроектов.

Вместе с тем нельзя сказать, что субъектный состав планирования полностью совпадает с перечнем профессиональных участников региональной

²²⁸ См.: Россинский Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 255.

²²⁹ Часть 5 статьи 61 Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

законопроектной деятельности. Во-первых, не у всех государственных органов в силу компетенции и специфики решаемых задач имеется потребность в систематической разработке проектов законов и, как следствие, в подготовке планов законопроектных работ. Во-вторых, помимо государственных органов, признаками профессиональных участников законопроектной деятельности обладают также представители научного и экспертного сообществ. Вместе с тем участие ученых и специалистов в законотворческом процессе зачастую осуществляется в формах проведения аналитических исследований, оказания должностным лицам консультативной и иной помощи в подготовке законопроектов, экспертизы уже разработанных проектов законодательных инициатив. Соответственно, и в сфере планирования законопроектных работ участие представителей научных организаций и экспертных учреждений сводится, прежде всего, к направлению предложений, рекомендаций и замечаний к формируемым государственными органами плановым документам и их экспертированию. Подготовку планов собственной законопроектной работы рассматриваемая группа профессиональных субъектов законотворчества, как правило, не осуществляет.

Данный вывод подтверждается анализом регионального законодательства. Законы субъектов Российской Федерации если и содержат нормы о привлечении нормотворческими органами научных организаций, ученых и специалистов к разработке планов законопроектных работ (например, в Республике Алтай²³⁰, Краснодарском крае²³¹, Курской²³² и Новосибирской²³³ областях), определяют

²³⁰ Статья 15 Закона Республики Алтай от 05.03.2008 № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2008. № 47. Ст. 51.

²³¹ Статья 14 Закона Краснодарского края от 06.06.1995 № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» // Кубанские новости. 1995. № 98.

²³² Статья 3 Закона Курской области № 57-ЗКО «О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой».

²³³ Статья 6 Закона Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2007. № 1.

такое участие как возможное, но не обязательное. При этом формирование указанными лицами собственных плановых документов региональным законодательством не предусматривается.

Таким образом, среди профессиональных участников законотворческого процесса выделяются лица, непосредственно осуществляющие планирование своей законопроектной работы (органы законодательной и исполнительной власти), и лица, которые принимают участие в отдельных отношениях по планированию, при этом собственные плановые документы, как правило, не разрабатывают (представители научного и экспертного сообществ). Очевидно, что степень влияния на плановый процесс этих групп профессиональных участников законотворчества не одинакова. Органы законодательной и исполнительной власти систематически формируют планы законопроектной деятельности, которые определяют направления и основные параметры развития регионального законодательства. В свою очередь, ученые и специалисты в процессе разработки и реализации планов выполняют прежде всего вспомогательные, обеспечивающие функции.

Изложенное позволяет обратить внимание на позицию Т.А. Золотухиной, по мнению которой под субъектами законотворческого процесса следует понимать лиц, наделенных «государственно-властными полномочиями на выполнение строго определенных законотворческих функций» и в силу этого принимающих решения, влекущие правовые последствия²³⁴. Схожего мнения придерживается В.М. Баранов: к свойствам субъектов стратегического планирования ученый относит наличие полномочий принять решение о целесообразности подготовки документа стратегического планирования и определить его содержание, а также обязанности разработать проект данного документа, тогда как участники вправе лишь выдвинуть предложения и

²³⁴ Золотухина Т. А. Указ. соч. С. 46.

рекомендации относительно содержания и формы документа стратегического планирования²³⁵.

Следуя данному подходу, к свойствам, характеризующими субъекта планирования региональной законопроектной деятельности, представляется возможным отнести:

1) систематическое осуществление планирования своей законопроектной работы, выражающееся в подготовке планов;

2) наличие властных полномочий, реализация которых оказывает влияние на возникновение, изменение и прекращение у иных лиц прав и обязанностей, связанных с подготовкой и реализацией планов законопроектных работ.

Ключевым полномочием, которым должно обладать лицо для отнесения его к категории субъектов планирования, является возможность самостоятельно, то есть без обращения к иным органам власти и лицам, инициировать реализацию подготовленного им плана законопроектных работ. Это связано с тем, что работа над проектом закона, подготовка которого предусмотрена планом законопроектной деятельности, не является самоцелью, а неразрывно связана с представлением запланированного законопроекта законодательному органу²³⁶. Осуществление данного полномочия, в свою очередь, невозможно без официального внесения проектов законов, включенных в план, на рассмотрение регионального парламента в установленный плановый срок.

В связи с этим одним из признаков субъекта планирования является наличие у него права законодательной инициативы в региональном парламенте. При этом важно подчеркнуть, что правомочию субъекта планирования внести на рассмотрение законодательного органа проект закона, предусмотренный планом,

²³⁵ Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации. С. 40.

²³⁶ См.: Поленина С. В. Планирование правотворчества. С. 225.

корреспондирует не право, а обязанность парламента принять законопроект к рассмотрению и принять по нему решение²³⁷.

Учитывая это, некоторые авторы полагают, что субъектами планирования законопроектной деятельности, которые обладают всем комплексом прав в сфере планирования, могут являться только субъекты права законодательной инициативы²³⁸. При этом, однако, не учитывается, что наличие правомочия инициировать рассмотрение парламентом проектов законов, включенных в план, еще не гарантирует их принятия законодательным органом и, как следствие, полноценной реализации данного плана. Соответственно, субъекты права законодательной инициативы, хотя и наделены большей самостоятельностью в сравнении с не имеющими такого права участниками плановой деятельности, всем комплексом прав в сфере планирования тем не менее не обладают. Возможность реализации планов законопроектных работ субъектов права законодательной инициативы зависит от законодательного органа, который самостоятельно определяет порядок и сроки рассмотрения поступивших ему проектов законов, а также вправе внести корректировки в планируемые к принятию законопроекты либо отклонить их, в результате чего запланированные законодательные инициативы могут оказаться не реализованными, а плановые сроки – не соблюдены. В этой связи именно региональный парламент, несмотря на формальное отсутствие у него права законодательной инициативы в самом себе, занимает ключевое место в системе субъектов планового процесса и имеет наибольший объем прав в сфере планирования законопроектных работ.

Вместе с тем для реализации планов законопроектной работы парламента, как и иных субъектов плановых отношений, необходимо, чтобы включенные в

²³⁷ Это обусловлено юридическим содержанием правоотношения по реализации права законодательной инициативы. См.: Хабибуллина Г. Р. Региональный законопроект: понятия, особенности // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 20.

²³⁸ Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории. С. 67-68.

них проекты законов стали реально действующими, причем в запланированный срок. По этой причине важная роль в отношении по планированию законопроектной деятельности принадлежит высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, который наделен полномочиями:

1) отклонить принятый законодательным органом проект закона²³⁹, заблокировав либо отсрочив реализацию плана законопроектной работы парламента, а также иных субъектов планового процесса;

2) внести в парламент проекты законов, подлежащие рассмотрению в первоочередном порядке²⁴⁰, тем самым «сдвигая» сроки реализации планов законопроектных работ других органов власти и лиц;

3) осуществлять руководство исполнительной властью субъекта Российской Федерации²⁴¹, в том числе определять основные направления и приоритеты их законоподготовительной деятельности.

Значимость последнего полномочия главы субъекта Российской Федерации особенно высока, учитывая, что органы исполнительной власти в силу своего статуса и выполняемых функций осуществляют превалирующий объем управленческих полномочий всего государственного аппарата и, как отмечалось ранее, являются разработчиками большинства проектов законодательных инициатив²⁴², что позволяет рассматривать их в качестве приоритетных участников законотворческого процесса²⁴³. В этой связи закономерно, что органы исполнительной власти играют ведущую роль в повышении планомерности законопроектных работ на этапе подготовки законопроектов, а осуществление

²³⁹ Часть 2 статьи 13 Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

²⁴⁰ Часть 3 статьи 10 указанного Федерального закона.

²⁴¹ Часть 1 статьи 20 указанного Федерального закона.

²⁴² См.: Россинский Б. В. Указ. соч. С. 255-256.

²⁴³ Nzerem R. C. Prioritising Legislative Proposals in the Legislative Process // Commonwealth Law Bulletin. 2010. Vol. 36. Iss. 1. P. 67-77; 147. Фомичева О. А. Участие исполнительной власти в законотворческом процессе // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 56.

высшим исполнительным органом планирования деятельности по разработке проектов законов может рассматриваться в качестве одного из факторов создания в регионе «единой системы планирования законоподготовительных работ»²⁴⁴. Кроме того, на основании обобщения предложений и планов законопроектных работ исполнительных органов зачастую формируются плановые документы других органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе региональных парламентов²⁴⁵.

В то же время следует отметить, что правом законодательной инициативы в региональном парламенте подавляющее большинство органов исполнительной власти не наделено, что не позволяет им самостоятельно инициировать реализацию подготовленных планов законопроектных работ. Следовательно, указанные органы власти не могут быть отнесены к субъектам планирования законопроектной деятельности. Исключением из этого правила являются обладающие общей компетенцией высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, которые в силу прямого указания федерального закона²⁴⁶ обладают полномочием самостоятельно, без обращения к иным органам и должностным лицам инициировать рассмотрение парламентом проектов законов, включенных в разработанные ими планы.

Перечисленные обстоятельства позволяют некоторым авторам прийти к выводу о том, что перечень субъектов планирования является более широким, чем круг субъектов права законодательной инициативы²⁴⁷. Однако и эта позиция не вполне точна, если учесть, что конституциями и уставами субъектов

²⁴⁴ См.: Старовойтов А. В. Обеспечение планомерности законопроектной деятельности: факторы, тенденции, проблемы // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4 (49). С. 10.

²⁴⁵ См., например: статья 15 Закона Краснодарского края № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края»; статья 7 Закона Новгородской области № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного и исполнительных органов государственной власти Новгородской области».

²⁴⁶ Часть 1 статьи 10 Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

²⁴⁷ Поленина С. В., Колдаева Н. П. Указ. соч. С. 55.

Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено, в частности, группам граждан²⁴⁸, почетным гражданам региона²⁴⁹, общественным объединениям²⁵⁰, общественным организациям²⁵¹, профессиональным союзам²⁵² и т.д. Указанные лица и организации, как отмечалось ранее, не относятся к профессиональным участникам регионального законотворческого процесса и, несмотря на наличие права законодательной инициативы, разработку планов законопроектных работ, как правило, не осуществляют. По этой же причине не представляется возможным согласиться с мнением ученых, указывающих, что планы законоподготовительных работ имеются «практически у всех субъектов права законодательной инициативы»²⁵³.

Учитывая изложенное, субъектами планирования региональной законопроектной деятельности являются органы государственной власти и должностные лица, которые систематически и на профессиональной основе осуществляют планирование своей законопроектной работы и обладают правомочием самостоятельно, без обращения к иным органам власти и должностным лицам инициировать реализацию подготовленных планов:

1) субъекты права законодательной инициативы в региональном парламенте, относящиеся к профессиональным субъектам законопроектной деятельности (высшие должностные лица, высшие исполнительные органы и депутаты законодательных органов субъектов Российской Федерации);

2) региональные парламенты и их структурные подразделения.

²⁴⁸ Статья 48 Устава Нижегородской области от 30.12.2005 // Правовая среда. 2006. № 3.

²⁴⁹ Статья 31 Устава Санкт-Петербурга от 14.01.1998 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2.

²⁵⁰ Статья 16 Устава Белгородской области от 24.06.2022 // Белгородские известия. 2022. № 51.

²⁵¹ Статья 21 Устава (Основного Закона) Калининградской области от 18.01.1996 // Янтарный край. 1996. № 20.

²⁵² Статья 48 Устава Брянской области от 20.12.2012 // Официальная Брянщина. 2012. № 20.

²⁵³ Платонов В. М. Указ. соч. С. 83-84.

Очевидно, однако, что в отдельные отношения по разработке планов региональной законопроектной деятельности могут вступать также иные органы власти, организации и лица, которые не отвечают признакам субъектов планирования, а именно:

1) не разрабатывают систематически собственные планы законопроектной деятельности, эпизодически принимая участие в процессах подготовки, экспертизы или реализации плановых документов;

2) либо разрабатывают планы своей законопроектной деятельности, но не имеют возможности самостоятельно инициировать их реализацию, так как не обладают правомочием внести проекты законов, предусмотренные плановыми документами, на рассмотрение законодательного органа субъекта Российской Федерации. Для реализации подготовленных планов законопроектной работы они могут лишь направить субъектам планирования предложения о включении соответствующих проектов законов в разрабатываемые ими плановые документы. При этом подобные предложения не являются юридически обязательными для субъектов планирования: праву направить им плановые предложения корреспондирует право, но не обязанность субъектов учесть данные предложения, если иное не предусмотрено правовыми актами.

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что к *иным участникам планирования региональной законопроектной деятельности* относятся:

1) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые разрабатывают планы законопроектной деятельности, но не имеют возможности самостоятельно, без обращения к субъектам планирования инициировать их реализацию, так как не обладают правомочием внести проекты законов, предусмотренные плановыми документами, на рассмотрение законодательного органа. В эту группу входят отраслевые, функциональные, территориальные и иные не обладающие общей компетенцией органы исполнительной власти регионов России;

2) лица, которые принимают участие в отдельных отношениях по планированию региональной законопроектной деятельности (посредством направления предложений, рекомендаций и замечаний к разработанным другими лицами планам, проведения их экспертизы, участия в общественных обсуждениях и т.д.), но при этом собственные планы, как правило, не разрабатывают (граждане и их объединения, общественные, научные и экспертные организации, ученые, специалисты, эксперты и др.);

3) органы власти и лица, осуществляющие организационно-техническое, правовое и иное обеспечение деятельности субъектов планирования (аппараты законодательных органов, высших должностных лиц и высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации, помощники и советники депутатов региональных парламентов);

4) федеральные органы власти, которые самостоятельно не осуществляют планирование региональной законопроектной деятельности, но оказывают влияние на содержание планов региональной законопроектной деятельности и процесс их разработки (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры).

Учитывая степень влияния деятельности и решений федеральных органов власти на содержание, сроки и порядок разработки планов региональной законопроектной деятельности, представляется целесообразным рассмотреть особенности их участия в плановых отношениях более подробно.

Конституцией Российской Федерации к полномочиям Президента Российской Федерации отнесено определение основных направлений внутренней и внешней политики России и обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти²⁵⁴.

²⁵⁴ Части 1 и 3 статьи 80 Конституции Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 06.10.2022.

Реализуя данные полномочия, Президент Российской Федерации, в частности, задает приоритеты развития государства, находящие выражение в различных документах стратегического планирования – ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегиях, доктринах, основах государственной политики и др. Необходимость достижения целей и задач, зафиксированных в актах стратегического планирования, определяет направления государственной политики и вектор развития законодательства, тем самым предопределяя содержание планов законопроектных работ федеральных и региональных органов власти. В некоторых субъектах Российской Федерации, к примеру, формируются специальные плановые документы, направленные на реализацию посланий Президента Российской Федерации и устанавливающие перечни подлежащих разработке и принятию проектов законов по вопросам, обозначенным главой государства²⁵⁵. При планировании региональной законопроектной деятельности также учитываются положения правовых актов и поручения Президента Российской Федерации²⁵⁶.

Значимое влияние на содержание планов законопроектной деятельности в регионах России оказывают деятельность и решения Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иные федеральные органы власти.

²⁵⁵ См., например: Постановление Законодательного Собрания Приморского края от 27.03.2024 № 1342 «О плане мероприятий Законодательного Собрания Приморского края по реализации основных положений, изложенных в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 29 февраля 2024 года» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2024. № 53.

²⁵⁶ См., например: Постановление Правительства Мурманской области от 30.01.2014 № 32-ПП «О Регламенте Правительства Мурманской области и иных исполнительных органов Мурманской области» // Сборник нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области. Режим доступа: <http://www.gov-murman.ru>. 07.02.2014; Постановление Правительства Республики Тыва от 16.06.2008 № 381 «Об утверждении Регламента Правительства Республики Тыва» // КонсультантПлюс.

Во-первых, указанные федеральные органы власти являются активными участниками стратегического планирования, и положения разрабатываемых (утверждаемых, одобряемых) ими документов стратегического характера (например, стратегий социально-экономического развития) выступают основой формируемых в субъектах Федерации планов законопроектных работ²⁵⁷.

Во-вторых, плановые документы, разрабатываемые федеральными органами законодательной и исполнительной власти (примерная программа законопроектной работы Государственной Думы²⁵⁸, план законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации²⁵⁹), учитываются при планировании законопроектных работ в субъектах Российской Федерации²⁶⁰.

В системе федеральных органов власти, деятельность и решения которых оказывают непосредственное влияние на планирование законопроектной работы в субъектах Российской Федерации, важное место отведено Министерству юстиции Российской Федерации и органам прокуратуры. Указанные органы уполномочены, в частности, на проведение экспертизы региональных законов и их проектов, по результатам которой может быть поставлен вопрос о необходимости изменения действующих или проектируемых законодательных

²⁵⁷ См., например: статья 12 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 02.12.2002 № 48-РЗ «О правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» // День Республики. 2002. № 152.

²⁵⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

²⁵⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 19. Ст. 2346.

²⁶⁰ См., например: статья 86 Закона Кемеровской области – Кузбасса от 19.01.2004 № 1-ОЗ «О Законодательном Собрании Кемеровской области – Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области – Кузбассе» // Кузбасс. 2004. № 14; статья 11 Закона Томской области от 07.03.2002 № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2002. № 4; статья 14 Закона Краснодарского края № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края».

актов, дополнения планов новыми законопроектами либо исключения из них отдельных законодательных инициатив²⁶¹.

Законодательством некоторых субъектов Российской Федерации рассмотрение законопроектов, внесенных в связи с удовлетворением протеста, требования или представления прокурора, определяется одним из приоритетов в планировании законопроектной деятельности²⁶². В отдельных регионах России нормативно закреплена возможность привлечения органов прокуратуры²⁶³ и территориальных органов Минюста России²⁶⁴ к процессу разработки планов законопроектной работы. Полагаем указанные подходы заслуживающими внимания, тем более учитывая, что участие в планировании правотворчества, как обоснованно отмечается в научной литературе, выступает одной из важнейших функций органов юстиции²⁶⁵.

Федеральные органы власти также могут оказывать содействие субъектам Российской Федерации в вопросах разработки и реализации планов законопроектных работ: предоставлять консультативную, методическую и иную помощь, необходимые статистические данные, проводить экспертную оценку плановых документов, информировать региональные органы власти о результатах собственной плановой деятельности и т.д.

Вместе с тем в силу конституционного принципа федерализма, предполагающего разграничение предметов ведения и полномочий между органами власти Федерации и ее субъектов, разработку собственных планов региональной законопроектной деятельности федеральные органы власти не

²⁶¹ В этой связи см., например: Жидких А. А. Современные приоритеты участия прокуратуры в правотворческой деятельности // Законность. 2016. № 5 (979). С. 21.

²⁶² Статья 27 Закона Магаданской области № 258-ОЗ «О Магаданской областной Думе».

²⁶³ Статья 14 Закона Курганской области № 444 «О нормативных правовых актах Курганской области».

²⁶⁴ Статья 15 Закона Республики Алтай № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай»; статья 14 Закона Республики Хакасия № 18-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия».

²⁶⁵ Гулягин А. Ю. Административный мандат органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства // Журнал российского права. 2009. № 2 (146). С. 29.

осуществляют. В этой связи показательно, что Приказ Генеральной прокуратуры России, регламентирующий вопросы участия прокуроров в правотворческом процессе, предусматривает формирование плана федеральной законопроектной деятельности Генпрокуратуры, но при этом не регулирует вопросы составления прокуратурами субъектов Федерации планов региональных законопроектных работ²⁶⁶.

Принимая во внимание различный правовой статус лиц, участвующих в отношениях по созданию и реализации планов законопроектных работ в субъектах Российской Федерации, одной из актуальных задач является оптимизация системы субъектов планирования и упорядочивание практики их взаимодействия с иными участниками планового процесса. Решение этой задачи требует устранения ряда проблем.

Во-первых, в настоящее время ни федеральное законодательство, ни законодательство субъектов Российской Федерации не содержат четко определенного перечня субъектов планирования региональной законопроектной деятельности. Как следствие, лица, обладающие одинаковым правовым статусом, в различных субъектах Российской Федерации могут выполнять разные функции в сфере планирования законопроектных работ либо не выполнять их вовсе. Это приводит к сложностям с определением их прав, обязанностей и порядка взаимодействия в плановых отношениях.

С учетом изложенного необходимо закрепление в нормативном правовом акте не ниже уровня федерального закона исчерпывающего перечня субъектов планирования, уполномоченных принимать решения о формировании планов законопроектных работ, обязанных их разрабатывать и утверждать. Отметим, что

²⁶⁶ Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 31.08.2023 № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // Законность. 2023. № 11.

в отличие от круга субъектов планового процесса перечень иных участников планирования региональной законопроектной деятельности обязательному и исчерпывающему нормативному определению не подлежит. Это связано с тем, что фактически любое заинтересованное лицо в силу принципов учета мнения общественности и публичности имеет возможность принять участие в отдельных отношениях по подготовке планов законопроектных работ посредством проведения их экспертизы, направления замечаний и предложений к плановым документам и т.д.

Во-вторых, отсутствует четкое определение прав, обязанностей и ответственности субъектов планирования региональной законопроектной деятельности. Одним из проявлений данной проблемы являются не всегда обоснованные отказы субъектов планирования от учета или рассмотрения направленных им плановых предложений. Подобные отказы могут быть мотивированы отсутствием у субъектов обязанности включать «чужие» законодательные инициативы в свои плановые документы. Широкая дискреция, которой обладают субъекты планирования региональной законопроектной деятельности, позволяет им устанавливать обязательные требования к направляемым плановым предложениям, а в случае несоблюдения данных требований – отказывать во включении проектов законов в свои планы законопроектных работ. Причем подобные требования не всегда четко фиксируются в правовых актах, в связи с чем отношения субъектов и иных участников планирования законопроектных работ нередко приобретают политический характер, ключевое значение в которых имеют неюридические нормы и факторы (личные соглашения, сложившийся баланс политических сил и т.п.).

Установление субъектами планирования требований к направляемым им плановым предложениям, с одной стороны, служит фильтром, препятствующим выдвижению массива недостаточно проработанных или обоснованных инициатив, перегружающих планы законопроектной деятельности субъектов

планового процесса. С другой стороны, введение подобных требований может создавать для иных участников плановых отношений дополнительные, не всегда обоснованные сложности с реализацией формируемых ими планов законопроектных работ. Следствием этого является снижение возможностей представителей общественности, научного и экспертного сообществ оказывать влияние на процесс подготовки планов законопроектных работ.

Решением, позволяющим преодолеть указанную проблему, могло бы стать законодательное возложение на субъекты планирования обязанности рассматривать в четко установленные сроки предложения, поступающие от иных участников плановых отношений, а также оценивать их соответствие только тем требованиям, которые зафиксированы нормативно. Например, не подлежащими включению в планы законопроектных работ могут быть признаны законодательные инициативы: направленные с нарушением установленного срока для их представления; не имеющие финансово-экономического и правового обоснования, прогноза последствий реализации; не согласующиеся с правовыми актами большей или равной юридической силы, положениями документов стратегического планирования; вступающие в противоречие с проектами законов, уже содержащимися в плане, либо дублирующие их. Отклонение субъектом планирования поступившего планового предложения должно сопровождаться мотивированным обоснованием принятого решения и информированием об этом инициатора соответствующего предложения.

В-третьих, следует отметить недостаточно активное привлечение ученых к процессу разработки планов законопроектных работ органов публичной власти. Так, например, в Центральном федеральном округе, состоящем из 18 субъектов Российской Федерации, возможность участия ученых и научных организаций в формировании планов законопроектной деятельности прямо зафиксирована в

законе лишь одного региона – Курской области²⁶⁷. В этой связи полагаем необходимым нормативно закрепить обязательность включения представителей научного сообщества в состав рабочих групп по подготовке планов законопроектной деятельности и проведения их научной экспертизы.

В-четвертых, представляется возможным констатировать недостаточно активное участие федеральных органов власти в координации планирования законопроектных работ, осуществляемого субъектами России. Следствием этого являются подчас разнонаправленные подходы как к регулированию общественных отношений, так и к регламентации самого процесса планирования.

В этой связи целесообразным видится возложение координирующих функций в сфере планирования законопроектной деятельности на Федеральное Собрание Российской Федерации, так как именно законодательные органы, как отмечалось ранее, занимают ключевое место в системе субъектов планирования законопроектной деятельности. Немаловажным является и то, что парламент Российской Федерации, по справедливому замечанию С.А. Авакьяна, уже выполняет близкую по своей сути функцию объединения нижестоящих представительных органов власти, оказания содействие их работе и обобщения лучших региональных практик и опыта²⁶⁸. Кроме того, при Федеральном Собрании образован Совет законодателей Российской Федерации²⁶⁹, который в силу своего статуса и членства в нем парламентариев федерального и регионального уровней может стать площадкой для выработки согласованных

²⁶⁷ Статья 3 Закона Курской области № 57-ЗКО «О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой».

²⁶⁸ Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: монография. М.: Юстицинформ, 2022. С. 68.

²⁶⁹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.05.2012 № 124-СФ «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23. Ст. 2948; Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 08.06.2012 № 484-6 ГД «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 25. Ст. 3278.

подходов к планированию законопроектных работ и формирования совместных плановых документов.

К функциям Федерального Собрания Российской Федерации в рассматриваемой сфере, по нашему мнению, следует отнести определение долгосрочных и стратегических целей, задач и приоритетов развития законодательства по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов; сбор, анализ и обобщение накопленного федеральными органами власти и субъектами Российской Федерации опыта планирования законопроектных работ и правового регулирования плановых отношений; распространение положительно зарекомендовавших себя технологий планирования. Для обеспечения большей согласованности правового регулирования по предметам совместного ведения и своевременного приведения региональных законов в соответствие с часто происходящими изменениями актов федерального законодательства, а также выработки законодательных решений, которые основаны на сбалансированности интересов Российской Федерации и ее субъектов, возможно формирование совместных планов законопроектных работ палат Федерального Собрания и законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Позитивную роль также может сыграть заключение субъектами планирования региональной законопроектной деятельности и федеральными органами власти, прежде всего, территориальными органами Министерства юстиции России и прокуратурами субъектов Федерации, соглашений о взаимодействии и сотрудничестве в сфере планирования. Такими соглашениями, в частности, может предусматриваться обмен утверждаемыми указанными органами власти планами правотворческой работы, информацией об их подготовке и другими необходимыми материалами; на органы власти субъектов Российской Федерации может быть возложена обязанность запрашивать и учитывать при составлении плановых документов предложения федеральных органов власти, а на федеральные органы власти – обязанность оказывать

содействие разработке планов и принимать в ней участие. Формирующаяся практика заключения подобных соглашений подтверждает рациональность данного предложения²⁷⁰.

В то же время следует отметить, что участие федеральных органов власти в отношениях по планированию региональной законопроектной деятельности не должно приводить к нарушению установленного разграничения полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, а также специализации законодательных и исполнительных органов. Конституционные принципы федерализма и разделения властей и вытекающее из них требование самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий возлагают на них обязанность проводить объективную оценку получаемых плановых предложений. Необходимо также избегать такого перераспределения полномочий в сфере планирования, при котором основными субъектами плановой деятельности региональных парламентов, определяющими направления их работы, становятся органы исполнительной власти, имеющие собственную сферу полномочий и компетенцию.

²⁷⁰ См., например: Соглашение о взаимодействии Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Уральскому федеральному округу и Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в сфере обеспечения соответствия нормативных правовых актов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры нормативным правовым актам Российской Федерации // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2006. № 6. Ст. 654; Постановление Правительства Республики Тыва от 04.07.2023 № 470 «О проекте соглашения о взаимодействии и сотрудничестве между Правительством Республики Тыва и прокуратурой Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 05.07.2023.

ГЛАВА 2. ВИДЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Классификация видов планирования региональной законопроектной деятельности²⁷¹

Известно, что классификация является одним из методов познания, используемым для распределения исследуемых объектов некоторой предметной области по группам, исходя из их сходства в определенных признаках и свойствах и отличия от других объектов²⁷². Ее основной методологический посыл заключается в том, что каждая составная часть изучаемого объекта должна быть отнесена к той или иной группе объектов и соответствовать признаку, выбранному в качестве основания выделения данной группы. От иных операций и процедур, которые используются для систематизации объектов, классификацию отличает наличие множества установленных групп подобных объектов; оснований, по которым они объединяются в группы; принципа или закона, согласно которому все группы соединяются в единую систему²⁷³.

Значимость классификации состоит в том, что она позволяет представить в удобном для обозрения виде все объекты исследуемой предметной области, содержа при этом как можно больше существенной информации о них²⁷⁴. Тем самым классификация способствует определению места объекта в системе

²⁷¹ Основные научные результаты, изложенные в настоящем параграфе, нашли отражение в следующих публикациях диссертанта: Капитанов К. И. О текущем, перспективном и стратегическом планировании законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 7А. С. 7-14; Капитанов К. И. Виды планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и их классификация // Экономика. Право. Общество. 2025. Т. 10, № 3 (43). С. 58-69.

²⁷² Понкин И. В., Редькина А. И. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 37. С. 252-253.

²⁷³ Субботин А. Л. Классификация. М., 2001. С. 28.

²⁷⁴ Там же. С. 9-10.

других объектов, составной частью которой он является, познанию сущности и внутренней структуры этих объектов, уяснению их взаимосвязи, содействует обнаружению и устранению пробелов в познании. Не менее важно, что классифицирование содействует «формированию системы научной терминологии» и «выявлению в поле научного исследования новых фактов и объектов», то есть выполняет нормативно-терминологическую, эвристическую, научно-ориентирующую, инструментально-исследовательскую, диагностическую и другие функции²⁷⁵.

Учитывая изложенное, классификация видов планирования законопроектной деятельности в субъектах России способствует решению ряда доктринальных и практических задач. Во-первых, позволяет глубже проникнуть в сущность планирования, применяемого при подготовке и принятии проектов законов, выявить многообразие содержания плановой деятельности. Во-вторых, способствует обнаружению технологий планирования, не используемых (недостаточно активно используемых) в законопроектной работе. В-третьих, делает возможным выявление проблем, возникающих при составлении и реализации планов законопроектной деятельности различных типов. В-четвертых, содействует формулированию предложений по оптимальной организации планового процесса и совершенствованию его правового регулирования.

Следует согласиться с В.М. Сырых, по мнению которого одну из наиболее сложных задач при проведении классификации представляет обоснование ее научной и практической значимости²⁷⁶. Действительно, планирование законопроектных работ может быть классифицировано по многим критериям, например, по количеству страниц и символов, содержащихся в планах, форме

²⁷⁵ Исаков В. Б. Классификации и классификаторы в науке и аналитике // Юридическая техника. 2024. № 18. С. 17-31.

²⁷⁶ Сырых В. М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам: настольная книга соискателя. М.: РАП, 2012. С. 280.

(табличной либо текстовой) представления в них данных и т.п. Однако классификации, проведенные по указанным и иным подобным основаниям, являются малоинформативными, не позволяют выявить в планировании законопроектной работы наиболее важные, существенные признаки и непригодны для применения в законотворческой деятельности. В связи с этим при классифицировании следует использовать критерии, имеющие юридическое значение и характеризующие виды плановой деятельности, которые применяются либо должны применяться в процессе создания законодательных актов.

Одним из таких критериев, наиболее часто используемым в практической законопроектной работе и имеющим, как следствие, важное юридическое значение, является *продолжительность планового периода*. В соответствии с ним планирование законопроектной деятельности в регионах России может быть 1) текущим и 2) перспективным.

Текущее планирование связано с осуществляемой в данный момент законопроектной работой. При его применении внимание уделяется промежуточному результату законопроектной деятельности, который находит свое выражение в краткосрочных плановых документах. Краткосрочные планы определяют проекты законов, которые предполагается разработать и принять в сжатые временные рамки, не превышающие одного года. Составление таких планов позволяет гибко реагировать на изменения, происходящие в общественной жизни, а также выбирать наиболее оптимальные, исходя из складывающейся ситуации, способы решения актуальных задач общественно-государственного развития и достижения целей, зафиксированных в перспективных и стратегических плановых документах, конкретизировать их положения. К особенностям текущего планирования можно отнести то, что

составление краткосрочных планов законопроектной работы осуществляется, как правило, субъектами, которые и будут их реализовывать²⁷⁷.

Сущность перспективного планирования заключается в том, что оно ориентировано на удовлетворение не только текущих, но и потенциальных потребностей развития общества, государства, субъекта Федерации. Данный вид плановой деятельности предполагает формирование планов законопроектной работы на длительную перспективу, то есть определяющих перечни законопроектов, которые следует подготовить и принять в достаточно продолжительный временной период. Тем самым перспективное планирование позволяет заранее выявить возникающие вызовы и проблемы, определить характер стоящих законотворческих задач, наметить пути их решения, сосредоточить имеющиеся силы и ресурсы (кадровые, материальные и др.) на достижении поставленных целей. Составление перспективных плановых документов также делает возможным увязывание финансового обеспечения планируемых законодательных инициатив с параметрами и временными характеристиками бюджетов субъектов Российской Федерации, которые формируются на очередной финансовый год и плановый период, включающий в себя следующие два года²⁷⁸.

Положения перспективных планов законопроектных работ выступают ориентирами для текущей плановой деятельности, находят отражение в краткосрочных планах, конкретизируются и уточняются в процессе составления последних.

В зависимости от срока, в который предусматривается достижение намеченного правового результата, возможно говорить о таких подвидах перспективного планирования, как а) среднесрочное и б) долгосрочное

²⁷⁷ Абрамова А. И. Техника планирования нормотворческой деятельности // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. С. 70.

²⁷⁸ См.: Баранов В. М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление. С. 10.

планирование законопроектной работы. В процессе среднесрочного планирования составляются планы, которые предполагается реализовать в срок от двух и до четырех лет. Долгосрочное планирование региональной законопроектной деятельности подразумевает разработку планов, подлежащих исполнению в течение пяти и более лет. В юридической доктрине дополнительным критерием, используемым для разграничения среднесрочного и долгосрочного планирования законопроектной работы в конкретном субъекте Российской Федерации, также называется срок полномочий органа публичной власти или должностного лица, составляющего план²⁷⁹. В случае, если речь идет о плане законопроектной деятельности с периодом реализации, превышающим срок полномочий подготовившего его органа публичной власти (должностного лица), такой план является долгосрочным. Если же плановый документ подлежит исполнению в пределах срока полномочий составившего его органа власти или должностного лица, указанный план носит среднесрочный характер. Впрочем, следует констатировать, что рассматриваемый критерий не является универсальным, так как его использование невозможно в ситуации, когда формирование планов законопроектных работ осуществляют иные, помимо выборных органов публичной власти и должностных лиц, субъекты.

Планам законопроектных работ, разрабатываемым на долгосрочную перспективу, в значительной степени присущи прогностические черты, в связи с чем содержание и порядок формирования подобных плановых документов имеют ряд особенностей. Долгосрочными планами, например, может определяться перечень основополагающих для отдельных областей или сфер деятельности проектов законов, подлежащих подготовке и принятию в течение планового периода, без указания точных наименований, сроков и очередности подготовки, рассмотрения и введения в действие таких законодательных инициатив. Другой

²⁷⁹ Старовойтов А. В. Планирование законоподготовительной и законодательной деятельности. С. 42.

способ составления долгосрочных планов законопроектной деятельности предполагает установление не сроков разработки тех или иных законопроектов, а сроков подготовки правовых концепций решения определенного круга социально-экономических и иных задач общественно-государственного развития. По мере одобрения соответствующих концепций создание необходимых для их реализации проектов законов может включаться в средне- и краткосрочные планы законопроектных работ, уже устанавливающие конкретные наименования законодательных актов, точные плановые сроки и ответственных исполнителей²⁸⁰.

Несмотря на значимость перспективного планирования, называемого некоторыми учеными «сферой высоких технологий», наиболее важной и сложной составляющей процесса создания законов²⁸¹, которая играет ведущую роль в системе планирования законопроектных работ²⁸², следует констатировать его недостаточно активное применение в субъектах Российской Федерации. В качестве примера приведем Центральный федеральный округ, объединяющий 18 субъектов Российской Федерации, из которых лишь три региона – Брянская, Тверская и Тульская области – зафиксировали в своих законах возможность утверждения планов законопроектной работы со сроком реализации более года. Однако даже в этих регионах России перспективные планы разрабатываются на 2 – 4 года (Брянская область²⁸³) либо определяют основные направления

²⁸⁰ См.: Поленина С. В. Планирование правотворчества. С. 233-235.

²⁸¹ Пляхимович И. И. Перспективное планирование нормотворчества в Беларуси // Закон: стабильность и динамика: материалы Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1 – 3 июня 2006 г. / отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2007. С. 162.

²⁸² Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 43.

²⁸³ Статья 11 Закона Брянской области от 03.11.1997 № 28-3 «О законах Брянской области и иных нормативных правовых актах Брянской области» // Брянские известия. 1997. № 217.

законодательной деятельности на срок до 5 лет (Тверская²⁸⁴ и Тульская²⁸⁵ области), то есть носят среднесрочный, а не долгосрочный характер. Следствием подобного подхода к организации планирования законопроектных работ является, по обоснованному замечанию Ю.А. Тихомирова, отсутствие четкого понимания поведения будущих участников правоотношений и последствий реализации принимаемых законодательных инициатив. В результате «законы нередко служат запоздалым оформлением принятых решений, а не мощным средством опережающего воздействия на общественные процессы»²⁸⁶.

В ряде случаев такое положение дел может быть связано с недостаточно четким разграничением текущего и перспективного планирования, вызванного несовершенством правового регулирования плановых отношений. Например, законом Магаданской области предусмотрено, что *текущие* планы законотворческой деятельности в данном субъекте Российской Федерации формируются на *квартал, полгода или год*. При этом *перспективная* программа законодательной деятельности Магаданской областной Думы составляется сроком на *полгода или год*²⁸⁷, то есть также носит краткосрочный характер. Очевидно, что плановые документы, рассчитанные на столь короткий срок реализации, не направлены на удовлетворение потенциальных потребностей общественно-государственного развития и на определение основных направлений совершенствования регионального законодательства, в связи чем могут именоваться перспективными лишь условно.

Иногда к разновидностям перспективного планирования относят стратегическое планирование. Так, А.А. Максуров под стратегическими

²⁸⁴ Статья 9 Закона Тверской области от 16.03.2004 № 13-ЗО «О нормативных правовых актах Тверской области» // Тверские ведомости. 2004. № 12.

²⁸⁵ В Тульской области перспективное планирование осуществляется на срок полномочий депутатов законодательного органа данного субъекта Российской Федерации, составляющий 5 лет. См.: статья 2 Закона Тульской области № 4-ЗТО «О законах области».

²⁸⁶ Тихомиров Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 49.

²⁸⁷ Статья 27 Закона Магаданской области «О Магаданской областной Думе».

решениями понимает «решения, определяющие долговременную перспективу развития»²⁸⁸. Е.А. Никчемная отмечает направленность стратегического планирования на достижение долгосрочных целей и задач²⁸⁹.

Однако более обоснованной видится позиция В.Н. Карташова. Определяя содержание юридической стратегии, ученый обращает внимание на то, что данная стратегия включает в себя не только долгосрочные, но и концептуальные проблемы развития правотворческой практики, связанные с достижением как перспективных, так и главных, относительно конечных задач и целей²⁹⁰. Схожей точки зрения придерживается В.М. Баранов, по мнению которого стратегия представляет собой линию «государственной деятельности, направленной на достижение главных целей определенного промежутка времени»²⁹¹. Характеризуя стратегию законотворчества, правовед отмечает, что она «призвана с содержательной точки зрения отражать генеральные перспективы нормосозидания»²⁹². Иными словами, специфика стратегического планирования и его отличие от плановой деятельности тактического характера заключается в том, что оно определяет наиболее важные цели (приоритеты) какой-либо деятельности, задает ключевые направления развития того или иного объекта²⁹³. Применительно к законопроектной деятельности стратегический характер имеют, в частности, планы законопроектных работ, определяющие основные параметры развития законодательства и мероприятия по систематизации законодательного массива, а также ориентированные на обеспечение достижения

²⁸⁸ Максуров А. А. Координационная юридическая стратегия: проблемы определения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2 (12). С. 24.

²⁸⁹ См.: Никчемная Е. А. Указ. соч. С. 25.

²⁹⁰ См., например: Карташов В. Н. Юридические технологии – перспективные направления исследований в современной науке // Вестник Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. 2008. № 6. С. 48.

²⁹¹ Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации. С. 32.

²⁹² Там же. С. 35.

²⁹³ Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества. С. 45.

правовыми средствами целей, зафиксированных в документах стратегического планирования (например, в сфере социально-экономического, научно-технологического и иного развития Российской Федерации и ее субъектов).

Достижение стратегических целей может предполагать необходимость как предварительного осуществления целого комплекса действий, требующего значительных временных затрат, так и оперативного принятия первоочередных, приоритетных в текущий момент решений. В первом случае стратегические планы по срокам реализации являются средне- или долгосрочными, во втором случае – краткосрочными. На это обстоятельство обоснованно обращают внимание В.К. Сенчагов и Е.А. Иванов, по мнению которых стратегические решения могут быть зафиксированы и в документах, срок реализации которых составляет, к примеру, один год²⁹⁴. Таким образом, стратегическое и тактическое планирование, различающиеся по *степени приоритетности решаемых задач*, не следует отождествлять с перспективным и текущим планированием, так как данные виды плановой деятельности выделены исходя из разных классификационных оснований.

С сожалением следует констатировать неприменение в субъектах Российской Федерации, как и на федеральном уровне публичной власти, технологии стратегического планирования в законопроектной деятельности, в результате чего приоритеты развития регионального законодательства нередко остаются туманны. Данная ситуация стала следствием пробела в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁹⁵ (далее – Федеральный закон о стратегическом планировании), действующая редакция которого не регулирует вопросы правового обеспечения реализации документов стратегического планирования и не предусматривает

²⁹⁴ Сенчагов В. К., Иванов Е. А. Указ. соч. С. 41.

²⁹⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26. Ст. 3378.

возможности разработки таких актов, как стратегии и планы законопроектной деятельности.

Вместе с тем четкая фиксации долгосрочных целей и приоритетов, на достижение которых должны быть направлены принимаемые законодательные решения, выступает одним из необходимых условий успешной модернизации законодательства и повышения доверия общества к власти²⁹⁶. В этой связи представляется необходимым – в условиях пробельности федерального регулирования – принятие регионами России в порядке опережающего правового регулирования нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы стратегического планирования законопроектной деятельности. Нормативным обоснованием возможности издания таких актов являются положения статьи 2 Федерального закона о стратегическом планировании, устанавливающей, что правовое регулирование стратегического планирования осуществляется в том числе принятыми в соответствии с указанным Федеральным законом законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Доктринальное обоснование целесообразности реализации данного предложения состоит в том, что опережающее правовое регулирование, осуществляемое субъектами Федерации по предмету совместного ведения, как обоснованно отмечает М.В. Баранова, фиксирует наличие дефекта в федеральном законодательстве, позволяет привлечь внимание юридической общественности, граждан и органов власти к проблеме, существование которой не замечается на федеральном уровне, и провести диагностику качества действующего нормативного регулирования²⁹⁷.

²⁹⁶ Ноздрачев А. Ф., Емельянов А. С., Зырянов С. М., Кабытов П. П. Административное законодательство // Научные концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М.: Норма, 2024. С. 123-124.

²⁹⁷ См.: Баранова М. В. Концептуальное опережение федеральной правовой регламентации законодательством субъекта Российской Федерации (на примере противодействия попрошайничеству) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 1 (33). С. 215-216.

Определенные шаги в направлении создания системы стратегического планирования законопроектной деятельности предпринимаются некоторыми субъектами Российской Федерации. Так, законом Тюменской области предусмотрено создание стратегии деятельности регионального парламента, утверждаемой на созыв и определяющей приоритетные задачи и направления деятельности областной Думы с учетом целей и приоритетов социально-экономического развития Тюменской области²⁹⁸. Положения указанной стратегии выступают основой при формировании годовых планов законопроектной деятельности Тюменской областной Думы. Стратегический характер имеют и утверждаемые Законодательной Думой Томской области приоритетные направления законотворческой деятельности, в целях реализации которых принимаются соответствующие планы законопроектной работы²⁹⁹.

Следует также согласиться с высказываемым в научной литературе мнением о необходимости устранения пробела в базовом Федеральном законе о стратегическом планировании: предмет его регулирования должен охватывать не только социально-экономическое, но и взаимосвязанное с ним правовое развитие Российской Федерации и ее субъектов, а существующий перечень документов стратегического планирования подлежит дополнению стратегиями и планами законопроектной деятельности, разрабатываемыми как на федеральном, так и на региональном уровнях публичной власти³⁰⁰.

²⁹⁸ Статья 2.1 Закона Тюменской области от 12.03.2001 № 276 «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» // Вестник Тюменской областной Думы. 2001. № 4.

²⁹⁹ См., например: Постановление Законодательной Думы Томской области от 24.02.2022 № 177 «О плане законотворческой деятельности Законодательной Думы Томской области на 2022 год» // Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области. 2022. № 1-5.

³⁰⁰ Баранов В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации. С. 34; Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества. С. 45.

В зависимости от *определенности срока действия планов* планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации может быть подразделено на 1) срочное и 2) бессрочное.

Срочное планирование рассчитано на подготовку планов с определенным конкретно сроком действия. Примером подобных плановых документов являются утверждаемые субъектами регионального законотворческого процесса планы законопроектных работ на календарный год³⁰¹, полугодие³⁰² либо иной четко заданный период.

Бессрочное планирование предусматривает составление плановых документов, период реализации которых однозначно не установлен. Особенность таких планов состоит в возможности уточнения их содержания, корректировки предполагаемых сроков разработки и принятия включенных в них проектов законов непосредственно в процессе исполнения соответствующих плановых документов. Дополнение бессрочных планов новыми законопроектами осуществляется на основании вновь поступивших законодательных инициатив с предполагаемым сроком их подготовки и принятия в последующие годы. При подобном подходе планирование законопроектной работы приобретает характер непрерывного процесса, обеспечивающего, с одной стороны, целостность плановой деятельности в течение продолжительного временного периода, а с другой стороны – вариативность планов, позволяющую корректировать их содержание и сроки реализации с учетом изменяющихся факторов общественной жизни.

³⁰¹ См., например: Постановление Тюменской областной Думы от 29.11.2024 № 1268 «О Планах законопроектных работ Тюменской областной Думы на 2025 год» // Тюменские известия. 2024. № 216.

³⁰² См., например: Постановление Законодательной Думы Томской области от 27.02.2025 № 1644 «О плане законотворческой деятельности Законодательной Думы Томской области на первое полугодие 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 05.03.2025.

Разработка планов региональной законопроектной работы с неопределенным конкретно периодом действия может оказать содействие в решении ряда актуальных проблем, возникающих в процессе осуществления законопроектной деятельности. В частности, утверждение подобных планов способно сыграть важную роль в синхронизации сроков планирования законопроектной деятельности и сроков планирования социально-экономического и иного развития Российской Федерации и ее субъектов. Тем самым могут быть заложены основы для преодоления или, по крайней мере, сокращения отставания законодательного регулирования от изменений, происходящих в соответствующих общественных отношениях³⁰³.

Несмотря на рациональность предлагаемой формы планирования, разработка бессрочных планов законопроектной работы не получила распространения в региональной законотворческой практике. Как следствие, в субъектах Российской Федерации возникают сложности с реализацией принципа непрерывности планирования, связанные с невозможностью обеспечения надлежащей согласованности и преемственности многочисленных планово-программных документов, формируемых различными участниками законотворческого процесса и имеющих несовпадающие сроки исполнения. Представляется, что позитивную роль в решении указанных проблем может сыграть использование при планировании законопроектной деятельности сложившейся практики составления и применения не имеющих однозначно установленного срока реализации плановых документов стратегического

³⁰³ Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 48-49.

характера (например, Стратегии научно-технологического развития³⁰⁴, Доктрины продовольственной безопасности³⁰⁵ и других³⁰⁶).

Важное практическое значение имеет классификация видов планирования законопроектной деятельности в зависимости от *субъектов, разрабатывающих планы региональной законопроектной работы*. В соответствии с указанным критерием представляется возможным выделить 1) государственное, 2) общественное и 3) государственно-общественное планирование.

Государственное планирование предполагает, что формирование планов законопроектной работы в субъектах Российской Федерации осуществляют государственные органы, организации и учреждения. Учитывая многообразие указанных субъектов и специфику их участия в отношениях по планированию подготовки, рассмотрения и принятия проектов законов, есть основания для выделения подвидов государственного планирования, реализуемого: а) законодательными органами субъектов Российской Федерации, их структурными подразделениями, аппаратами; б) высшими должностными лицами, высшими и иными исполнительными органами регионов России; в) подведомственными указанным органам организациями и учреждениями.

Спецификой государственного планирования является его системный и профессиональный характер, так как планы законопроектной деятельности разрабатывают наиболее активные участники регионального законотворческого процесса, обладающие высоким уровнем ресурсной обеспеченности, необходимыми практическими умениями, навыками и компетенцией. Отличительная черта рассматриваемого вида планирования состоит в том, что

³⁰⁴ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 10. Ст. 1373.

³⁰⁵ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 345.

³⁰⁶ См.: Мамяшева Д. Р. Указ. соч. С. 118.

государственные планы утверждаются и вводятся в действие правовыми актами субъектов Российской Федерации. Издание акта утверждения выполняет ряд функций: придает плану законопроектной работы юридическую силу, равную юридической силе утверждающего акта, официальный и обязательный характер, позволяет упорядочить деятельность разработчиков плана, усилить контроль за качеством и своевременностью его подготовки, установить юридическую ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение плана законопроектной деятельности.

Общественное планирование означает, что планы региональной законопроектной деятельности разрабатываются гражданами, представителями общественных объединений, научных организаций и другими лицами, не входящими в государственный аппарат. Примером подобного планового документа является программа правового развития города федерального значения Москвы, подготовленная специалистами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации³⁰⁷.

Специфика рассматриваемого вида планирования состоит в том, что планы законопроектной деятельности, формируемые перечисленными субъектами, не являются обязательными и не порождают юридических прав и обязанностей для иных участников законотворческого процесса, так как утверждаются в неправовой форме. Кроме того, указанные лица не могут самостоятельно, без участия государственных органов реализовать сформированные ими планы законопроектных работ. Во-первых, не во всех регионах России объединения граждан и институты гражданского общества наделены правом законодательной инициативы, в связи с чем уже на этапе внесения в парламент предусмотренного их планом проекта закона потребуется обращение к уполномоченному

³⁰⁷ Абрамова А. И., Сукало А. Е., Юртаева Е. А. Правовая программа Москвы: концептуальный подход к разработке // Журнал российского права. 1998. № 3 (16). С. 38-43; Абрамова А. И., Сукало А. Е., Юртаева Е. А. Правовая программа Москвы: концептуальный подход к разработке // Журнал российского права. 1998. № 4-5 (17-18). С. 85-90.

государственному субъекту. Во-вторых, внесенный законопроект рассматривается и принимается законодательным органом, подписывается и обнародуется высшим должностным лицом региона, принятие соответствующих решений которыми, таким образом, выступает необходимым условием претворения в жизнь общественного плана законопроектных работ.

В то же время участие общественности в отношениях по формированию и реализации планов законопроектных работ позволяет решить ряд важных задач: ориентировать должностных лиц на разработку актуальных, с точки зрения общественного интереса, плановых документов; повысить их качество и проработанность; обеспечить необходимую гласность законотворческого процесса; усилить доверие граждан к действиям и решениям субъектов планирования. Учитывая это, наиболее перспективным видится применение и нормативное закрепление в правовых актах регионов России государственно-общественного планирования, при котором основные разработчики планов законопроектных работ – органы публичной власти – привлекают к участию в плановой деятельности ученых, граждан, иных представителей общественности. При этом формы участия общественности могут быть различны: проведение независимой научной и общественной экспертизы проектов планов и подлежащих включению в них законопроектов; участие в общественных обсуждениях проектов плановых документов; направление разработчикам планов замечаний и предложений; осуществление общественного контроля за ходом реализации планов и т.д.

Планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации может быть классифицировано в зависимости от того, *осуществляется ли утверждение плана 1) единолично либо 2) совместно с иным лицом (иными лицами).*

Подавляющее большинство планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации относятся к первой группе, так как единолично утверждены тем или иным органом публичной власти либо должностным лицом.

Вместе с тем в некоторых регионах России получила распространение практика разработки совместных планов законопроектной работы нескольких субъектов законотворческого процесса. В качестве примера приведем город федерального значения Санкт-Петербург, где законодательно закреплено формирование совместного плана законопроектной работы Законодательного Собрания и Губернатора региона³⁰⁸. Возможность разработки общих планов законопроектной деятельности главы и парламента субъекта Федерации предусмотрена также законодательством Республики Тыва³⁰⁹. Такая технология планирования опирается на советский опыт разработки планов законопроектных работ, которые утверждались совместным постановлением Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР³¹⁰, совместными постановлениями президиумов верховных советов и советов министров союзных республик³¹¹.

Преимущество совместного планирования заключается в том, что оно позволяет повысить согласованность законоподготовительной и законодательной деятельности, осуществляемой различными участниками законотворческого процесса³¹². Основываясь на едином плане, законопроектные работы, проводимые отдельными субъектами, получают направленность на достижение общих целей, а законодательные решения принимаются в скоординированные сроки, что снижает риск возникновения ошибок, коллизий и

³⁰⁸ Статья 58-2 Устава Санкт-Петербурга.

³⁰⁹ Статья 10 Конституционного закона Республики Тыва от 04.01.2003 № 97 ВХ-I «О статусе Главы Республики Тыва» // Тувинская правда. 2003.

³¹⁰ См., например: Постановление Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 28.08.1986 № 1051 «О плане подготовки законодательных актов СССР, постановлений Правительства СССР и предложений по совершенствованию законодательства СССР на 1986 – 1990 годы».

³¹¹ См., например: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР и Совета Министров РСФСР от 03.04.1987 № 126 «О плане подготовки законодательных актов РСФСР, постановлений Правительства РСФСР и предложений по совершенствованию законодательства РСФСР на 1987 – 1990 годы».

³¹² См. об этом: Kashtan M. A Blueprint for Collaborative Lawmaking // *Interdisciplinary Journal of Partnership Studies*. 2023. Vol. 3. Iss. 1. P. 3.

дублирующих законодательных инициатив. В этой связи расширение практики составления совместных планов высшего должностного лица и законодательного органа субъекта Федерации следует признать одним из перспективных направлений совершенствования системы планирования законопроектных работ в регионах России. Использование данной технологии планирования особенно актуально при проведении в субъекте Российской Федерации масштабных законопроектных работ, например, по приведению законодательного массива, сформировавшегося за продолжительный временной период, в соответствие с новой редакцией конституции или устава региона³¹³.

Отдельного внимания заслуживает применение технологии совместного планирования законопроектной деятельности несколькими субъектами Российской Федерации. В настоящее время возможность разработки межсубъектных плановых документов прямо закреплена в законодательстве Тюменской области, которым допускается утверждение совместного плана законопроектных работ органов государственной власти указанного региона, а также Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа³¹⁴. Особенно активно совместные плановые документы составлялись указанными субъектами Российской Федерации в 1990-е годы³¹⁵.

До объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа данные регионы России также принимали меры по согласованию своей законопроектной деятельности посредством издания общих

³¹³ Пункт 8 Постановления Московской городской Думы от 07.07.1995 № 44 «О введении в действие Устава города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

³¹⁴ Статья 14 Закона Тюменской области № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области».

³¹⁵ См., например: Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа от 29.11.1995 № 73 «О плане законопроектных работ органов представительной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов» // КонсультантПлюс.

планов, предусматривающих участие органов власти автономного округа в разработке и принятии проектов законов области³¹⁶.

Как видно, совместное межрегиональное планирование законопроектной деятельности получило распространение в сложноустроенных субъектах Федерации, включающих в себя другие регионы России. Данный факт объясняется спецификой подобной модели государственно-территориального устройства, которая предполагает необходимость согласования действий и четкого разграничения полномочий между органами публичной власти областей и входящих в их состав автономных округов. Достижение указанной цели, в свою очередь, требует надлежащей координации законоподготовительной и законодательной деятельности данных субъектов Российской Федерации, ключевую роль в обеспечении которой, наряду с межсубъектными договорами³¹⁷, способны сыграть совместные планы законопроектной работы.

Утверждение совместных планов законопроектной работы может быть признано целесообразным и для субъектов Федерации, не являющихся сложносоставными. Согласование по срокам и содержанию законоподготовительной и законодательной деятельности, осуществляемой, к примеру, граничащими и (или) входящими в один федеральный округ регионами, способно сыграть важную роль в создании скоординированного правового регулирования вопросов, имеющих межрегиональное значение. Так, согласованное развитие транспортного и градостроительного законодательства имеет принципиальное значение для развития субъектов России, образующих

³¹⁶ Постановление Законодательного Собрания Иркутской области № 32/1/1-СЗ «О плане законопроектных работ, принимаемом в соответствии с Соглашением о порядке принятия законов Иркутской области и иных нормативных правовых актов Иркутской области с участием органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

³¹⁷ Подробнее о роли межсубъектных договоров см., например: Филиппова Н. А. Автономный округ в составе области: договорный процесс в контексте российской конституционной реформы 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 11. С. 46-51.

крупные макрорегионы с высокой плотностью населения, тесными социально-экономическими связями и общими инфраструктурными проектами (например, для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и граничащих с ними Московской и Ленинградской областей). Примечательным в этой связи является образование Объединенной комиссии Московской городской и Московской областной дум по координации законотворческой деятельности³¹⁸, к функциям которой и может быть отнесена разработка проекта совместного плана законопроектных работ субъектов Российской Федерации, образующих столичный макрорегион.

Использование субъектами Российской Федерации возможностей совместного планирования законопроектной деятельности также способно повысить результативность их участия в решении вопросов общегосударственного масштаба. Консолидация усилий нескольких регионов России по подготовке проектов федеральных законов, зафиксированных в их общем плане, положительно скажется на качестве, проработанности и, как следствие, вероятности принятия таких законопроектов. Кроме того, включение проекта закона в совместный план, утвержденный несколькими субъектами Федерации, выступит дополнительным подтверждением значимости и актуальности проектируемых нововведений для целого ряда или большинства регионов страны. В этой связи совместное планирование законопроектной работы может рассматриваться как один из механизмов преодоления такого кризисного явления в праве, как слабое влияние субъектов России на федеральный законотворческий процесс³¹⁹.

³¹⁸ Положение об Объединенной комиссии Московской городской Думы и Московской областной Думы по координации законотворческой деятельности // Сайт Московской городской Думы. Режим доступа: <http://www.duma.mos.ru/ru/475/page/polojenie-o-komissii-moskovskoy-gorodskoy-dumyi-i-moskovskoy-oblastnoy-dumyi-po-koordinatsii-zakonotvorcheskoy-deyatelnosti> (дата обращения: 15.05.2025).

³¹⁹ См.: Власенко Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8. С. 48.

Полагаем, что ключевую роль в формировании совместных планов законопроектной деятельности должны сыграть межрегиональные объединения органов публичной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей Центрального федерального округа, Парламентская Ассоциация Северо-Запада России, Ассоциация законодательных органов субъектов Дальнего Востока и Забайкалья и др.), уже осуществляющие отдельные функции по согласованию законоподготовительной и законодательной деятельности регионов – членов данных объединений.

При составлении межсубъектных планов законопроектной деятельности существенное значение имеет учет практики составления подобных плановых документов, которая формируется в России с 1990-х годов. В качестве примера приведем межрегиональную программу правотворчества «Сибирский правовой проект», разработанную в 1993 году Межрегиональной ассоциацией экономического взаимодействия «Сибирское соглашение», которая объединяет представительные органы субъектов Федерации, входящие в сибирский макрорегион³²⁰. Целью указанной программы являлось повышение согласованности правотворческой деятельности, осуществляемой участниками ассоциации, а также объединение их организационно-технических, финансовых и иных ресурсов для решения общих правовых задач. Программой предусматривались, в частности, подготовка концепции регионального правотворчества и модельных правовых актов; организация и проведение юридических прогнозов; организационно-методическое обеспечение планирования регионального правотворчества и т.д.³²¹

³²⁰ Подробнее о Межрегиональной ассоциации экономического взаимодействия «Сибирское соглашение» см.: Луков Е. В. Проблема определения статуса межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» в начале 1990-х гг. // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 352. С. 82-87.

³²¹ Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Жалялетдинова З. С. Указ. соч. С. 47.

Координационная функция в сфере разработки межрегиональных планов законопроектной деятельности может быть возложена на Федеральное Собрание Российской Федерации, занимающее ключевое место в системе субъектов федерального законотворческого процесса. Кроме того, при Федеральном Собрании образован Совет законодателей России, статус и порядок формирования которого обуславливают возможность использования данного совещательно-консультативного органа в качестве площадки для выработки согласованных подходов к планированию законопроектных работ и составлению межсубъектных плановых документов.

Следует согласиться с А.А. Клишасом, по мнению которого «в нынешних реалиях усложнения общественных отношений в макро- и микромасштабах данностью стала тенденция на все увеличивающуюся частоту различного рода общественных потрясений», в связи с чем на первый план выходит задача укрепления государственного суверенитета, требующая от органов публичной власти «сплочения для принятия эффективных решений по управлению страной»³²². Учитывая это, перспективным видится усиление координации Федерального Собрания и региональных парламентов посредством формирования совместных планов законопроектных работ палат Федерального Собрания и законодательных органов субъектов Российской Федерации³²³ для обеспечения большей согласованности законодательного регулирования по предметам совместного ведения; своевременного приведения региональных законов в соответствие с часто происходящими изменениями актов федерального

³²² Клишас А. А. Развитие Российской Федерации как социального государства в контексте 30-летия Конституции Российской Федерации // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 12. С. 23.

³²³ Соответствующие предложения ни раз высказывались в научной литературе. См., например: Андриченко Л. В., Чертков А. Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2009. № 2 (146). С. 5, 9-10; Исаков В. Б. Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации // Законодательство. 1997. № 4; Исаков В. Б. Подготовка законов: монография. М.: Инфра-М, 2002. С. 11.

законодательства; выработки законодательных решений, которые основаны на сбалансированности интересов Российской Федерации и ее субъектов. Отметим, что некоторые шаги в данном направлении уже предпринимались³²⁴.

Исходя из того, *на упорядочивание чьей законопроектной деятельности направлен план*, можно выделить 1) планирование собственной законопроектной работы и 2) планирование законопроектной работы, осуществляемой иными лицами.

В процессе планирования собственной законопроектной деятельности определяются очередность, сроки подготовки или рассмотрения законопроектов лицом, непосредственно формирующим план. В указанном случае план выполняет функцию оптимизации и «самоограничения» законопроектной активности своего разработчика, который самостоятельно устанавливает порядок создания проектов законов, тем самым вводя для себя определенные рамки. Впрочем, рассматриваемый вид плановой деятельности обладает высокой степенью гибкости и вариативности, так как субъект плановой деятельности имеет возможность внести изменения и дополнения в утвержденные им планы либо отменить их.

Планирование законопроектной работы, осуществляемой иными лицами, предполагает, что последовательность, сроки подготовки или рассмотрения проектов законов определяются не участником законотворческого процесса самостоятельно, а устанавливаются другим субъектом. В рассматриваемом случае план выступает «внешним» ограничением законопроектной активности участника законотворческого процесса и составляется при условии, что утвердивший его субъект наделен властными, организационно-распорядительными полномочиями в отношении лица, которому

³²⁴ Постановление Курской областной Думы от 19.02.2009 № 905-IV ОД «О проекте Концепции совершенствования взаимодействия Совета Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательной деятельности» // КонсультантПлюс.

соответствующей плановый документ предстоит реализовать. При этом адресат плана не вправе самостоятельно изменить либо отменить его, а самовольное отступление от плана может являться основанием для применения к исполнителю мер ответственности (к примеру, дисциплинарной). К подобного рода плановым документам могут быть отнесены планы законопроектной работы отраслевых, функциональных и территориальных органов исполнительной власти субъектов Федерации, утверждаемые главами³²⁵ или правительствами³²⁶ регионов России.

Потребность в утверждении планов законопроектных работ, содержащих поручения нижестоящим органам власти и организациям, может быть связана с необходимостью обновления законодательства в рамках целой отрасли и при проведении более масштабных законопроектных работ, требующих консолидации и координации усилий многих лиц. Кроме того, дача задания по подготовке законопроекта одновременно нескольким субъектам позволяет преодолеть ведомственный или групповой подход к решению стоящих перед регионом проблем³²⁷.

В региональной практике встречаются плановые документы, которые сочетают в себе признаки планов собственной законопроектной работы и планов законопроектной деятельности, осуществляемой иными лицами. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации высшими должностными лицами утверждены планы, определяющие порядок, последовательность и сроки подготовки проектов законов как непосредственно главами этих регионов, так и

³²⁵ См., например: Распоряжение Губернатора Саратовской области от 08.12.2023 № 1279-р «Об утверждении сводного плана законопроектных работ исполнительных органов области на 2024 год» // Сайт Правительства Саратовской области. Режим доступа: <http://saratov.gov.ru/gov/auth/predgubvorg/1279-r.pdf>.PDF (дата обращения: 26.05.2025).

³²⁶ См., например: Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.12.2024 № 173-РП «О плане законопроектных работ исполнительных органов Ямало-Ненецкого автономного округа на 2025 год» // Сайт Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа. Режим доступа: <http://www.yanao.ru/dokumenty/113253/> (дата обращения: 28.05.2025).

³²⁷ См.: Поленина С. В. Планирование правотворчества. С. 219, 246.

подотчетными им органами власти и организациями³²⁸. Подобный подход к планированию представляется возможным признать рациональным, так как его применение позволяет повысить скоординированность по срокам и содержанию законопроектной деятельности инициатора плана и подчиненных ему лиц, усилить контроль за надлежащим исполнением планов последними.

Планирование законопроектной деятельности может быть подразделено на виды в зависимости от *содержания планов*. В соответствии с данным критерием выделяются: 1) планирование деятельности по подготовке и принятию проектов законов субъектов Российской Федерации; 2) планирование деятельности по разработке проектов актов федерального законодательства, которые предполагается внести на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации в порядке реализации права законодательной инициативы; 3) планирование, предусматривающее утверждение планов подготовки проектов как региональных, так и федеральных законов.

В ряде субъектов Российской Федерации планы имеют «смешанный» характер и определяют, помимо порядка, последовательности, сроков подготовки и принятия проектов законов, также перечни подлежащих реализации мероприятий и предлагаемых к изданию документов, которые напрямую не связаны с текущей законопроектной работой. В качестве примера приведем Республику Алтай, в которой план законопроектной деятельности законодательного органа одновременно устанавливает перечень его контрольных, организационных и иных мероприятий³²⁹. Схожим образом

³²⁸ См., например: Распоряжение Губернатора Томской области от 02.12.2024 № 332-р «О плане законотворческой деятельности Губернатора Томской области, Администрации Томской области и иных исполнительных органов Томской области на 2025 год» // Официальный сайт Администрации Томской области. Режим доступа: <http://томск.рф/zakonotvorcheskaja-dejatelnost> (дата обращения: 28.05.2025).

³²⁹ Постановление Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 19.12.2024 № 4-41 «О Плане законопроектной, контрольной и организационной деятельности Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай на I полугодие 2025 года» // Официальный портал Республики Алтай. Режим доступа: <http://www.altai-republic.ru>. 22.12.2024.

планирует свою деятельность Законодательное Собрание Краснодарского края, утверждая план нормотворческой и контрольной деятельности³³⁰. Представляется, что подобный подход не является оптимальным, так как не учитывает принципиально разное содержание перечисленных видов деятельности и, как следствие, несовпадающие наполнение, порядки разработки и реализации планов, в соответствии с которыми они должны осуществляться.

В некоторых регионах России (например, в Костромской и Тверской областях) подготовка проектов законодательных актов предусмотрена общими планами работы государственных органов³³¹. Признавая рациональность составления общих плановых документов, определяющих основные направления деятельности органа власти, следует тем не менее согласиться с высказываемым в научной литературе мнением о том, что в вопросах, связанных с созданием законов, такие планы уступают по своему потенциалу специальным планам законопроектной деятельности, в связи с чем более предпочтительным видится их параллельное формирование³³².

Рассматриваемый критерий также позволяет выделить 1) тематическое и 2) комплексное планирование.

Тематическое планирование предполагает установление последовательности, сроков разработки и принятия проектов законов, предмет которых имеют общую либо схожую целевую направленность, например, регулирующих определенную сферу общественных отношений или относящихся к одной отрасли законодательства. К тематическим могут быть отнесены, в

³³⁰ Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 31.01.2025 № 1397-П «О плане нормотворческой и контрольной деятельности Законодательного Собрания Краснодарского края на 2025 год» // Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края. Режим доступа: <http://www.kubzsk.ru>. 31.01.2025.

³³¹ Постановление Костромской областной Думы от 12.12.2024 № 1102 «О перспективном плане работы Костромской областной Думы на 2025 год» // КонсультантПлюс; Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 25.06.2025 № 952-П-7 «О плане работы Законодательного Собрания Тверской области на III квартал 2025 года» // КонсультантПлюс.

³³² Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Жалялетдинова З. С. Указ. соч. С. 40.

частности, планы законопроектной деятельности по приведению региональных законов в соответствие с законодательством об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации³³³, планы, направленные на реализацию документов стратегического планирования³³⁴ или соглашений между органами публичной власти нескольких субъектов Федерации³³⁵. Специфической разновидностью тематических планов законопроектных работ также возможно признать перечни подлежащих подготовке и принятию проектов законов, являющиеся составной частью документов, которыми определяются мероприятия по совершенствованию той или иной сферы государственного управления³³⁶.

Комплексное планирование, в свою очередь, предполагает утверждение плановых документов, содержащих проекты законов, которые не ограничены определенной областью регулирования или отраслью законодательства. Такие планы характеризуются универсальностью целей, на достижение которых они направлены, и ориентированы на совершенствование всей системы регионального законодательства. Разработка комплексных планов особенно актуальна при проведении в субъекте Российской Федерации масштабных

³³³ См., например: Постановление Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 16.03.2022 № 1389 ПВХ-III «О примерном плане законопроектной работы по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный сайт Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва. Режим доступа: <http://www.khural.org>. 16.03.2022.

³³⁴ См., например: Постановление Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 05.09.1997 № 408-I «Об утверждении плана правового обеспечения Федеральной целевой программы социально-экономического и национально-культурного возрождения Республики Калмыкия на период до 2002 года» // Ведомости Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия. 1998. № 4.

³³⁵ См., например: Постановление Законодательного Собрания Иркутской области № 32/1/1-СЗ «О плане законопроектных работ, принимаемом в соответствии с Соглашением о порядке принятия законов Иркутской области и иных нормативных правовых актов Иркутской области с участием органов государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

³³⁶ См., например: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.11.2009 № 1257 «О Концепции повышения энергетической эффективности и стимулирования энергосбережения» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2009. № 12.

законопроектных работ, предусматривающих единовременное обновление регионального законодательства по множеству не связанных единой тематикой вопросов. Примером комплексных плановых документов являются принимаемые в Республике Крым планы законопроектной работы по интеграции регионального законодательства в правовую систему России и по решению иных вопросов, возникших в связи с вхождением данного субъекта в состав Российской Федерации³³⁷. Комплексный характер также имеют планы законопроектной деятельности по приведению регионального законодательства в соответствие с поправками к Конституции Российской Федерации³³⁸, новой редакцией конституции или устава субъекта Российской Федерации³³⁹, по системному обновлению законодательства субъекта Федерации в связи с произошедшими изменениями федеральных законов³⁴⁰ и т.п.

Учитывая значимость комплексного планирования законопроектной деятельности для оптимальной организации законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации и совершенствования регионального

³³⁷ Постановление Президиума Государственного Совета Республики Крым от 02.09.2015 № п72-1/15 «О деятельности Государственного Совета Республики Крым, направленной на законодательное урегулирование проблемных вопросов, возникших в связи с окончанием переходного периода, и внесении изменений в план законопроектных работ Государственного Совета Республики Крым на 2015 год, утвержденный Постановлением Президиума Государственного Совета Республики Крым от 4 февраля 2015 года № 423-1/15» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2015. № 10.

³³⁸ Пункты 3 – 5 Постановления Законодательного Собрания Краснодарского края от 15.07.2020 № 1866-П «О формировании Комиссии Законодательного Собрания Краснодарского края для подготовки предложений о внесении изменений в законодательство Краснодарского края в связи с принятием поправки к Конституции Российской Федерации» // Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края. Режим доступа: <http://www.kubzsk.ru>. 17.07.2020.

³³⁹ Пункт 8 Постановления Московской городской Думы № 44 «О введении в действие Устава города Москвы».

³⁴⁰ Распоряжение Администрации Смоленской области от 29.08.2002 № 725-р «Об утверждении плана подготовки проектов областных законов, принятие которых необходимо в целях реализации отдельных Федеральных законов, плана подготовки законопроектов в целях приведения областных законов в соответствие с федеральным законодательством» // КонсультантПлюс.

законодательства, особенности данной технологии планирования более подробно рассмотрены в следующем параграфе настоящего исследования.

По способу формирования плановых документов представляется возможным выделить 1) консолидированное и 2) содержательно-приоритетное виды планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Консолидирование планирование заключается в обобщении и последующем включении в план всех проектов законов, предложения о разработке или принятии которых направлены составителю плана уполномоченными лицами (к примеру, субъектами права законодательной инициативы)³⁴¹. При подобном подходе к осуществлению плановой деятельности глубокий анализ содержания и экспертиза предлагаемых законодательных инициатив до их попадания в план, как правило, не осуществляются. Вместо этого проводится изучение проектов законов, подлежащих включению в план, на предмет соответствия формальным требованиям. В частности, устанавливаются наличие у субъекта, вносящего плановое предложение, соответствующего права; соблюдение срока представления данной инициативы; полнота представленного комплекта сопроводительных документов и т.п. Чаще всего такие планы формируются посредством блокового расположения в них планируемых к подготовке и принятию проектов законов, объединенных схожим предметом регулирования или общностью разработчика, без выделения комплексных разделов, отражающих законотворческие приоритеты. Результатом механического включения в план всех поступающих плановых предложений зачастую является его чрезмерная загроможденность и сложность полной

³⁴¹ См., например: статья 15 Закона Республики Алтай № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай»; статья 7 Закона Новгородской области № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного и исполнительных органов государственной власти Новгородской области».

реализации в установленные сроки, а также повышение загруженности субъекта законотворчества.

В этой связи более действенным представляется содержательно-приоритетное планирование, которое предусматривает формирование плановых документов с учетом необходимости обеспечения их содержательной согласованности и исходя из степени приоритетности предлагаемых к включению в планы проектов законов. Уже на этапе создания планов внимание следует уделять не только соблюдению формальных требований к плановым предложениям, но также оценке степени общественного и государственного интереса к реализации предлагаемых законопроектами нововведений, их актуальности и значимости для регулирования общественных отношений, соответствия целям развития Российской Федерации и ее субъектов, зафиксированным в документах стратегического планирования³⁴². В процессе формирования плана законопроектных работ необходимо также устанавливать потребность именно в законодательном регулировании отношений, являющихся предметом соответствующего законопроекта. Тем самым обеспечивается «компактность» планов и снижается нагрузка на субъектов законотворческого процесса, так как при составлении плановых документов производится «отсеивание» неактуальных и недостаточно проработанных законодательных инициатив.

Важное значение при составлении подобных планов законопроектной работы имеет применение научно обоснованного подхода к определению очередности подготовки и принятия включаемых в планы проектов законодательных актов. При решении данного вопроса следует исходить из

³⁴² Nasution M. S. Synergy of the Development Planning Regulatory Framework with the National Legislation Program // The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning. 2023. Vol. 4(1). P. 70; Muslimah A. R., Achmad R., Zulkifli A. Legal Politics of the National Legislation Program in the Establishment of the Law // Journal of Law, Policy and Globalization. 2018. Vol. 78. P. 51.

предметной и тематической связи законопроектов, а также учитывать разнообразие их видов. Так, подготовка базового системообразующего законодательного акта в определенной сфере общественной жизни должна предварять принятие специальных и отраслевых законов. В случае необходимости регулирования взаимосвязанных проблем целесообразно применение так называемого пакетного принципа, предусматривающего разработку нескольких законопроектов, взаимосвязанных по предмету правового регулирования, в их системном единстве³⁴³. Создавая законодательные акты по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, региональному законодателю необходимо ориентироваться на содержание и сроки вступления в силу соответствующих правовых актов федерального уровня. Таким образом, рассматриваемый вид плановой деятельности в наибольшей степени способствует предотвращению применения разных подходов к регулированию связанных вопросов и принятия законов, содержащих несогласованные или конкурирующие нормы.

В зависимости от формы планов законопроектных работ выделяются

1) планирование в правовой форме и 2) планирование в неправовой форме.

Неправовая форма планирования предполагает включение планов законопроектной деятельности в документы, которые не являются правовыми актами (предвыборные программы кандидатов на публичные должности, программы политических партий, внутренние служебные документы, протоколы совещаний и т.п.). Процесс данного планирования, как правило, детально не урегулирован, а к структуре и оформлению планов, зачастую, не предъявляются строгие требования.

Правовая форма планирования предусматривает утверждение планов законопроектных работ правовыми актами субъектов Российской Федерации, в

³⁴³ Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 44; Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Жалылетдинова З. С. Указ. соч. С. 44.

результате чего плановые документы приобретают официальный и обязательный характер. К преимуществам правовой формы планирования законопроектной работы относятся, в частности, большая стабильность, определенность и урегулированность; приобретение планами, утвержденными правовыми актами, официального характера и правовых свойств, в том числе юридической силы; возможность установления юридической ответственности за ненадлежащее осуществление планирования и неисполнение плановых документов. Данная форма планирования может применяться только уполномоченными на принятие (издание) правовых актов органами власти и должностными лицами и имеет несколько подвидов:

а) планирование в нормативно-правовой форме (планы законопроектной работы утверждаются нормативными правовыми актами);

б) планирование в индивидуально-правовой форме (планы законопроектной работы утверждаются ненормативными правовыми актами);

в) планирование в смешанной форме (планы законопроектной работы утверждаются нетипичными, или смешанными, правовыми актами, нормативный либо ненормативный характер которых не может быть однозначно установлен).

Вопросы, связанные с определением формы планов законопроектной деятельности, более подробно рассмотрены в параграфе 2.3 настоящего диссертационного исследования.

По степени доступности информации о содержании и этапах подготовки планов планирование законопроектных работ в субъектах России может быть 1) публичным и 2) непубличным.

Публичное планирование предусматривает открытость и доступность информации о подготовке и содержании планов законопроектных работ, самих плановых документов и сопроводительных материалов к ним. Публичность обеспечивается, в частности, посредством обнародования планов законопроектной работы и официального опубликования правовых актов, которыми они утверждены, привлечения к процессу разработки, экспертизы и

обсуждения планов граждан, научного и экспертного сообществ, заинтересованных лиц. Это, в свою очередь, позволяет заинтересованным лицам заранее узнавать о планируемых изменениях регионального законодательства, формировать и высказывать по ним свои позиции, своевременно адаптироваться к последствиям принятия законодательных актов. Таким образом, данный вид планирования имеет важное значение в контексте создания стабильного и предсказуемого законодательного регулирования³⁴⁴, повышения доверия граждан к субъектам законотворческого процесса.

Непубличное планирование предполагает, что доступ к информации о подготовке плана законопроектной деятельности, его содержании, а также планируемых сроках реализации имеют только разработчики соответствующих плановых документов и ограниченный, определенный ими круг лиц³⁴⁵. Представляется, что применение в процессе осуществления законопроектной работы рассматриваемого вида планирования допустимо лишь на этапе подготовки проектов законов и должно являться исключением, обусловленным наличием в плане проектов документов, содержащих сведения, доступ к которым подлежит ограничению в соответствии с действующим законодательством. В иных ситуациях непубличный характер плановой деятельности не может быть признан оптимальным, поскольку ограничивает возможность общественности, научного сообщества и иных заинтересованных лиц заранее узнавать о планируемых изменениях регионального законодательства, плановых сроках таких изменений, высказывать по ним свои замечания и предложения,

³⁴⁴ Boute A. The quest for regulatory stability in the EU energy market: An analysis through the prism of legal certainty // *European Law Review*. 2012. Vol. 37 (6). P. 675-692; Fernando Dias Simões. *Blusun S.A. and others v. Italy: Legal (In)stability and Renewable Energy Investments* // *Review of European Community and International Environmental Law*. 2017. Vol. 26 (3). P. 298-314.

³⁴⁵ См., например: Постановление Парламента Чеченской Республики от 30.01.2025 № 737-5с «О примерном Плане законотворческой работы Парламента Чеченской Республики на 2025 год» // КонсультантПлюс.

своевременно адаптироваться к предполагаемым последствиям принятия новых законодательных актов.

В зависимости от *стадии регионального законотворческого процесса, в рамках которой применяется планирование*, возможно говорить о 1) планировании законоподготовительной деятельности и 2) планировании законодательной деятельности.

Как было показано в первой главе настоящего диссертационного исследования, несмотря на тесную связь и взаимообусловленность, указанные виды планирования имеют целый ряд различий: по объектам планового воздействия, содержанию планов, субъектам. Так, объектом планирования законоподготовительных работ выступает деятельность по подготовке проектов законодательных актов, охватывающая этапы разработки концепции и текста законопроекта и завершающаяся внесением проекта закона на рассмотрение законодательного органа субъекта России. Соответственно, в планах законоподготовительной деятельности определяются порядок, очередность и сроки разработки законопроектов, ответственные за выполнение указанной задачи исполнители, сроки и субъекты внесения проектов законов на рассмотрение парламента. Принимать участие в отношениях по планированию законоподготовительной работы может фактически неограниченный круг лиц: как субъекты права законодательной инициативы, так и иные участники регионального законотворческого процесса. Вместе с тем ключевую роль в планировании подготовки проектов законов играют органы исполнительной власти субъектов Федерации и их должностные лица, которые в силу своих полномочий, выполняемых функций и наличия значительных ресурсов выступают разработчиками и исполнителями большинства будущих законодательных актов³⁴⁶. Данные обстоятельства позволяют некоторым авторам

³⁴⁶ См.: Крашенинников П. В. Указ. соч. С. 64; Россинский Б. В. Указ. соч. С. 255.

отнести исполнительные органы к наиболее приоритетным участникам законотворческого процесса³⁴⁷.

Объектом планирования законодательной работы является деятельность, связанная с прохождением проекта закона в законодательном органе субъекта Российской Федерации. Планами законодательной деятельности устанавливаются порядок, последовательность и сроки рассмотрения законопроектов парламентом, его комитетами и комиссиями, которые и занимают ключевое место среди субъектов данного вида плановой деятельности. Важную роль в планировании законодательной работы также играют органы исполнительной власти, плановые документы которых зачастую становятся основой при составлении парламентом планов законодательной деятельности. В то же время сотрудничество в процессе планирования законодательной работы органов, относящихся к разным ветвям власти, не должно нарушать их специализации, в связи с чем необходимо избегать такого перераспределения полномочий, при котором основными субъектами плановой деятельности парламента, определяющими направления его работы, становятся органы исполнительной власти.

Резюмируя изложенное, следует отметить доктринальную и практическую значимость классификации видов планирования законопроектной деятельности в субъектах России. Она позволяет глубже проникнуть в сущность планирования, применяемого при подготовке и принятии проектов законов, рассмотреть его с разных сторон, выявить многообразие содержания плановой деятельности; способствует обнаружению видов планирования, не применяемых либо недостаточно активно используемых в практической законопроектной деятельности; делает возможным выявление проблем, возникающих при составлении и реализации планов законоподготовительных и законодательных работ различных типов; содействует выработке предложений по

³⁴⁷ См.: Nzerem R. C. Op. cit.

совершенствованию правовых актов, регулирующих процесс формирования и утверждения плановых документов.

2.2. Комплексное планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации

Как отмечалось в предыдущем параграфе, особое значение для оптимальной организации законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации и совершенствования регионального законодательства имеет применение технологии комплексного планирования законопроектных работ. Специфика данного вида плановой деятельности состоит в утверждении планов, характеризующихся универсальностью целей, на достижение которых они направлены, и ориентированных на совершенствование всей системы регионального законодательства, а не его отдельных отраслей или институтов. Потребность в разработке плановых документов такого типа обычно возникает при проведении в субъектах Российской Федерации масштабных законопроектных работ, предусматривающих единовременное обновление законодательства по множеству не связанных единой тематикой вопросов. Указанные особенности определяют специфику содержания и процесса формирования комплексных планов законопроектной деятельности.

Планомерная и комплексная модернизация законодательного массива, формировавшегося в течение продолжительного времени, требует координации усилий многих субъектов законотворческого процесса, прежде всего участвующих в создании законов на этапах разработки и принятия их проектов. Поскольку подготовка законопроектов и законодательная работа осуществляются, как правило, несовпадающими субъектными составами³⁴⁸,

³⁴⁸ См.: Абрамова А. И. Понятие законодательного процесса и его стадий // Парламентское право России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 207.

технология комплексного планирования в большей степени, чем иные виды плановой деятельности, ориентирована на взаимное согласование действий указанных субъектов. Основой данной технологии выступает системный подход, который предполагает рассмотрение планирования подготовки проектов законов и планирования их принятия как неразрывно связанных частей единого планового процесса, а с практической точки зрения – увязывание по срокам и содержанию проводимых в субъекте Российской Федерации законоподготовительных и законодательных работ.

Обеспечению надлежащей скоординированности действий участников законотворческого процесса и реализации системного подхода способствует 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. Разработка таких плановых документов предусмотрена правовыми актами ряда субъектов Российской Федерации. К примеру, в Республике Саха (Якутия) на основании планов подготовки законопроектов субъектов права законодательной инициативы региональным парламентом формируется единый план законопроектной деятельности³⁴⁹. Однако наиболее последовательно составление подобных плановых документов осуществляется в городе федерального значения Санкт-Петербурге, в котором ежегодно принимается совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания и Губернатора данного субъекта Российской Федерации³⁵⁰ (далее также – совместный план). Особого внимания заслуживает тот факт, что с 1 января 2023 года процедура разработки совместного плана регулируется нормами основного закона – Устава Санкт-Петербурга, в структуре

³⁴⁹ Статья 9 Закона Республики Саха (Якутия) № 199-III «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)».

³⁵⁰ Статья 58-2 Устава Санкт-Петербурга.

которого выделена специальная статья 58-2, посвященная этому вопросу³⁵¹. Столь высокий уровень нормативной регламентации свидетельствует о признании основополагающего значения совместного плана для развития городского законодательства.

Совместный план представляет собой перечень проектов законов Санкт-Петербурга, предложенных главой города, депутатами и органами регионального парламента, и формируется на основании ежегодного отчета Губернатора перед Законодательным Собранием в следующем порядке:

1) в течение месяца со дня заслушивания ежегодного отчета Губернатора комитетом по законодательству Законодательного Собрания формируется список проектов законов Санкт-Петербурга, предлагаемых для включения в совместный план;

2) указанный список направляется председателем Законодательного Собрания Губернатору для дальнейшего формирования совместного плана;

3) Губернатор в течение месяца со дня поступления списка вносит в него свои предложения и направляет его вместе с мотивированным заключением в Законодательное Собрание;

4) комитет по законодательству Законодательного Собрания рассматривает проект совместного плана и мотивированное заключение Губернатора в течение двух недель со дня их поступления и принимает по проекту совместного плана рекомендательное решение;

5) совместный план подписывается председателем Законодательного Собрания и Губернатором.

Подготовка совместных планов в целом обеспечивает согласованность по основным параметрам законоподготовительной и законодательной деятельности

³⁵¹ Соответствующие нормы введены в Устав Санкт-Петербурга Законом Санкт-Петербурга от 30.06.2022 № 395-51 «О внесении изменений в Устав Санкт-Петербурга» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 01.07.2022.

наиболее активных участников регионального законотворческого процесса, относящихся к исполнительной и законодательной ветвям власти Санкт-Петербурга. В то же время проведенный анализ позволяет констатировать наличие ряда недостатков в установленном порядке формирования таких планов, снижающих их возможность оказывать комплексное плановое воздействие на развитие городского законодательства.

Во-первых, существенно ограничен перечень субъектов, предложения которых учитываются при составлении совместных планов. Устав Санкт-Петербурга к указанным субъектам относит лишь Губернатора, депутатов и органы Законодательного Собрания, тем самым исключив из процесса составления плановых документов иных субъектов права законодательной инициативы (в частности, сенаторов, представляющих регион в Совете Федерации, прокурора города, представительные органы местного самоуправления), а также общественность, научное и экспертное сообщества. Подобное регулирование не в полной мере согласуется с принципами учета мнения общественности, публичности, научной обоснованности и экспертности планирования, подразумевающими возможность непосредственного участия всех заинтересованных субъектов законотворческого процесса, выдвигающих предложения о подготовке законопроектов, в формировании планов законопроектных работ, тем более комплексного характера.

На это обстоятельство обращается внимание и в юридической доктрине. Так, А.И. Абрамова подчеркивает нацеленность комплексного планирования на рациональное распределение сил и средств субъектов законотворчества, согласование их интересов и позиций и в конечном счете – на формирование механизма «партнерства власти, бизнеса, местного сообщества»³⁵². Очевидно, что создание таких механизмов предполагает участие и взаимодействие в

³⁵² Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 47.

плановых отношениях не только высшего должностного лица, депутатов и органов регионального парламента, но значительно более широкого круга лиц (иных государственных органов и должностных лиц, профессиональных объединений, общественных организаций, граждан и т.д.). Подтверждая данный вывод, С.В. Поленина отмечает наличие у субъектов законодательной инициативы права вносить предложения как по вопросу об актах, подготовку которых целесообразно запланировать, так и о круге лиц, подлежащих привлечению к данной деятельности. В частности, указывается на важность включения в плановый процесс ученых и научных учреждений, обеспечивающих выполнение большого объема аналитической работы, предшествующей непосредственному составлению плана законопроектной деятельности³⁵³. Таким образом, создание комплексного плана законопроектной деятельности требует объединения усилий и согласования деятельности субъектов законотворчества всех уровней и иерархии³⁵⁴.

Во-вторых, совместный план не предполагает планирование подготовки проектов актов федерального законодательства, которые надлежит внести в Государственную Думу в порядке реализации права законодательной инициативы, ограничиваясь определением перечня подлежащих разработке и принятию проектов законов Санкт-Петербурга. Дефектность такого подхода состоит в том, что он не позволяет упорядочить процесс создания субъектами Российской Федерации проектов федеральных законов по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы соответствующих регионов, и не

³⁵³ См.: Поленина С. В. Планирование правотворчества. С. 226, 236.

³⁵⁴ См. Пиголкин А. С., Николаева М. Н. Плановые основы совершенствования советского законодательства. С. 3-4; Залоило М. В. Законодательный процесс в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 1. С. 52.

содействует более активному включению субъектов Федерации в выработку стратегии решения задач общегосударственного масштаба³⁵⁵.

Учитывая изложенное, целесообразным видится расширение предметных рамок планирования законопроектной работы, которым, наряду с деятельностью по подготовке проектов региональных законов, должна охватываться также деятельность по разработке субъектами Российской Федерации проектов федеральных законов, подлежащих внесению в Государственную Думу. Нормативное закрепление данного подхода положительно скажется на качестве, юридико-технической проработанности и, как следствие, вероятности принятия законодательных инициатив регионов России. Практическая реализация предложенных мер также будет способствовать выработке законодательных решений, основанных на сбалансированности интересов Российской Федерации и ее субъектов, и преодолению такого кризисного явления в праве, как слабое влияние регионов на федеральный законотворческий процесс³⁵⁶.

В-третьих, отсутствует четкое нормативное определение правовой природы, в том числе юридической силы и степени обязательности для других субъектов законотворческого процесса, совместного плана, а также порядка его корректировки и прекращения действия. Возникновение указанной проблемы связано с тем, что действующее нормативное регулирование предусматривает введение совместного плана в действие посредством процедуры его «подписания» председателем парламента и высшим должностным лицом Санкт-Петербурга без утверждения правовым актом (правовыми актами).

В научной литературе квалифицирующими признаками парламентской организации называют, в частности, «широкую коллегиальность обсуждения, принятие решений на основе конкуренции политических позиций, борьбы и

³⁵⁵ Подробнее об этом см.: Абрамова А. И. Планирование, координация и экспертиза в законодательном процессе // Парламентское право России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. С. 236.

³⁵⁶ См.: Власенко Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению. С. 48.

сопоставления мнений», а также особую процессуальную форму деятельности – законодательный процесс³⁵⁷. Принимая во внимание данные признаки, учеными справедливо обращается внимание на недопустимость делегирования председателю законодательного органа полномочий, которые отнесены к компетенции самого парламента³⁵⁸. При этом особо оговаривается, что обсуждение плана законодательной работы и принятие по нему решения являются полномочиями непосредственно законодательного органа субъекта Российской Федерации, а не его структурных подразделений и должностных лиц³⁵⁹.

В этой связи вызывает сомнения обоснованность наделения председателя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга полномочием по единоличному (пусть и основанному на имеющем рекомендательный характер решении комитета по законодательству) принятию решения о подписании совместного плана от имени коллегиального органа без проведения открытого обсуждения и голосования всего депутатского корпуса по данному вопросу. Представляется, что решение столь высокой степени важности, определяющее приоритеты и направления деятельности законодательного органа на текущий и следующий за ним годы, должно приниматься с соблюдением надлежащей правовой процедуры: на заседании парламента по общим правилам рассмотрения законодательных инициатив и утверждаться правовым актом – постановлением Законодательного Собрания. В противном случае точнее было бы вести речь о

³⁵⁷ Овсепян Ж. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации) // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2 (59). С. 10, 11.

³⁵⁸ Быкова А. Г. Правовой статус председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Сибирском федеральном округе // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10. С. 5.

³⁵⁹ Быкова А. Г. Коллегиальное руководство в структуре законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Сибирском федеральном округе // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 1 (22). С. 34.

совместном плане законопроектной работы Губернатора и *Председателя* Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

В-четвертых, нуждается в уточнении механизм отбора законопроектов, подлежащих включению в совместный план. В настоящее время указанный плановый документ формируется на основе ежегодного *отчета* Губернатора перед Законодательным Собранием о результатах деятельности Правительства Санкт-Петербурга, что представляется не вполне корректным, поскольку отчет по своей природе фиксирует достигнутые результаты, но не определяет цели, которые предстоит достигнуть в будущем, и задачи, подлежащие решению в перспективе³⁶⁰.

В этой связи более обоснованным видится составление комплексных планов законопроектной деятельности на основании и в целях реализации *посланий* высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, которые представляют собой политико-правовые документы стратегического характера, определяющие ключевые направления и приоритеты развития регионов, в том числе их правовых систем³⁶¹. Примечательно, что по изначальной задумке совместный план Губернатора и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга формировался как раз на основании ежегодного послания главы города³⁶², однако произошедшие в 2010 году изменения регионального законодательства привели к пересмотру данного подхода³⁶³. В настоящее время разработка планов

³⁶⁰ Карсанин А. Е. Определение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации направлений и приоритетов законодательной деятельности региона // Адвокат. 2010. № 12. С. 47.

³⁶¹ См.: Брюнин В. В. Послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как фактор, определяющий стратегическое планирование законодательной деятельности // Адвокат. 2008. № 9. С. 94; Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. С. 199-200.

³⁶² Статья 4 Закона Санкт-Петербурга от 06.07.1998 № 167-25 «О ежегодном послании губернатора Санкт-Петербурга» (утратил силу) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 1998. № 8.

³⁶³ Соответствующие изменения были внесены в региональное законодательство Законом Санкт-Петербурга от 19.03.2010 № 134-42 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Правительстве Санкт-Петербурга», Закон Санкт-Петербурга «О бюджетном

законопроектной деятельности на основании посланий высшего должностного лица осуществляется в Республике Тыва³⁶⁴, а в некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Республике Татарстан) парламентами утверждаются специальные плановые документы по реализации содержащихся в посланиях глав регионов предложений, в том числе по совершенствованию нормативно-правовой базы³⁶⁵.

Ключевые цели, стоящие перед субъектами Российской Федерации в различных сферах деятельности, определяются не только посланиями глав регионов, но также документами стратегического планирования (доктринами, концепциями, государственными программами и т.д.). Реализация мероприятий, предусмотренных стратегическими актами, зачастую требует принятия правовых решений, обеспечивающих проводимые реформы должной нормативной регуляцией³⁶⁶.

Особую значимость в этой связи приобретает задача координации планирования законопроектной деятельности и планирования социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. Решением данной задачи, обеспечивающим надлежащую согласованность указанных видов плановой деятельности, является создание комплексных планов законопроектной работы, в которых системное отражение получают происходящие в обществе перемены политического, экономического и иного характера, требующие введения нового или корректировки действующего законодательного

процессе в Санкт-Петербурге» и признании утратившими силу отдельных законов Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2010. № 10.

³⁶⁴ Статья 13 Закона Республики Тыва № 1852 ВХ-I «О нормативных правовых актах Республики Тыва».

³⁶⁵ См., например: Постановление Президиума Государственного Совета Республики Татарстан от 22.11.2024 № 17-VII ПГС «О Плане мероприятий Государственного Совета Республики Татарстан по реализации предложений Раиса Республики Татарстан, содержащихся в Послании Раиса Республики Татарстан Государственному Совету Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2024. № 11.

³⁶⁶ См.: Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества. С. 46.

регулирования³⁶⁷. С практической точки зрения это означает формирование комплексных планов с учетом результатов планирования в социальной, экономической и других сферах и первоочередное включение в них законопроектов, направленных на достижение целей и решение задач, зафиксированных в документах стратегического характера.

Таким образом, комплексное планирование законопроектной деятельности предполагает учет коррелятивной связи между основными параметрами общественных отношений, отражающими текущий уровень развития общества, и фактическим состоянием законодательства³⁶⁸. В обоснование данного вывода сошлемся на позицию И.С. Самощенко, указывающего, что анализ современного состояния законодательства подразумевает рассмотрение и фиксацию связанных с соответствующей отраслью права изменений в экономике, социальном составе населения и взаимоотношениях его различных слоев³⁶⁹. Следует также отметить, что планирование, применяемое в законопроектной работе, представляет собой часть юридического планирования и в более широком аспекте – составную часть социального планирования, а значит, не может осуществляться в отрыве от анализа социальных процессов, протекающих в обществе.

Важной задачей в этой связи является синхронизация не только содержания, но и сроков реализации планов законопроектной деятельности и стратегических актов в целях недопущения несвоевременного принятия законодательных актов, необходимых для преодоления актуальных проблем общественно-государственного развития. Решение данной задачи, в свою очередь, требует такого расширения временных границ планирования законопроектной работы, которое позволит совместить их с временным циклом

³⁶⁷ См.: Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 48.

³⁶⁸ Подробнее см.: Гаврилов О. А. Правотворчество и прогнозирование // Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. М.: Наука, 1981. С. 203-204.

³⁶⁹ См.: Самощенко И. С. Теоретические проблемы законодательства развитого социализма // Советское государство и право. 1977. № 11. С. 69.

действия программно-целевых документов³⁷⁰. Иными словами, все более актуальным становится формирование плановых документов в сфере законодательного развития Российской Федерации и ее субъектов на долгосрочную перспективу и планов законопроектной деятельности бессрочного характера.

Современный этап развития российского федерализма характеризуется в научной литературе как имеющий тенденции к централизации государственного управления и увеличению объема централизованного (федерального) регулирования различных сфер деятельности, в том числе по вопросам, находящимся в совместном ведении Федерации и ее субъектов³⁷¹. Как следствие, при разработке законов и иных правовых актов субъекты Российской Федерации вынуждены в первую очередь соотносить проектируемые нормы с положениями актов федерального законодательства, порой излишне детализировано регламентирующими общественные отношения.

В таких условиях тенденции развития регионального законодательства определяются прежде всего изменениями нормативных правовых актов федерального уровня. В свою очередь, это обуславливает рациональность формирования планов законопроектной деятельности субъектов Российской Федерации с учетом содержания и сроков реализации планов и программ законопроектных работ федеральных органов государственной власти. Принятие комплексных планов, направленных на согласование законопроектной деятельности регионов России с результатами нормотворческой работы федеральных органов государственной власти, позволит субъектам Федерации заранее оценивать основные направления модернизации правового

³⁷⁰ Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 48.

³⁷¹ См., например: Безруков А. В. Разграничение компетенции между публично-территориальными образованиями в условиях федеративных преобразований // Современное право. 2010. № 12. С. 18-23; Уваров А. А. Вопросы формирования системы федеративных отношений в России // Российский юридический журнал. 2023. № 5. С. 72-80.

регулирования общественных отношений и своевременно принимать меры по приведению региональных законов в соответствие с намеченными нововведениями. Целесообразным в этой связи представляется масштабирование опыта субъектов Российской Федерации (Республики Бурятия³⁷², Краснодарского края³⁷³, Костромской³⁷⁴, Омской³⁷⁵, Томской³⁷⁶ областей, Кемеровской области – Кузбасса³⁷⁷), в которых требование учитывать при планировании собственной законопроектной деятельности положения планово-программных документов, утверждаемых федеральными ведомствами, закреплено в региональных законах.

Изложенное, однако, не означает, что планы законопроектных работ в субъектах Российской Федерации должны механически дублировать перечни актов, планируемых федеральными органами власти, так как это снизило бы регуляторный потенциал регионального законодательства, ориентированного прежде всего на решение насущных проблем жителей конкретного региона³⁷⁸. Многие законопроекты, содержащиеся в планово-программных документах федеральных органов власти, не могут иметь аналогов в планах законопроектной деятельности органов власти субъектов Российской Федерации и потому, что соответствующие органы обладают различной правотворческой компетенцией. Иное привело бы к включению в планы региональной законопроектной

³⁷² Статья 8 Закона Республики Бурятия № 321-І «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия».

³⁷³ Статья 14 Закона Краснодарского края № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края».

³⁷⁴ Статья 11 Закона Костромской области от 11.01.2007 № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области» // СП – нормативные документы. 2007. № 4 (64).

³⁷⁵ Статья 11 Закона Омской области от 21.11.2002 № 409-ОЗ «О нормативных правовых актах Омской области» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2002. № 4 (33). Ст. 1803.

³⁷⁶ Статья 11 Закона Томской области № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области».

³⁷⁷ Статья 86 Закона Кемеровской области – Кузбасса № 1-ОЗ «О Законодательном Собрании Кемеровской области – Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области – Кузбассе».

³⁷⁸ См.: Мазуренко А. П. К вопросу о методах правотворческой политики // Юристы-Правоведь. 2007. № 5 (24). С. 23; Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Жалялетдинова З. С. Указ. соч. С. 40.

деятельности проектов законов по вопросам, регулирование которых не относится к полномочиям органов власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации, и, как следствие, к нарушению установленного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее регионами.

Очевидно, что законы, по своей природе регулирующие наиболее важные общественные отношения, не могут вобрать в себя всю совокупность нормативных предписаний, часть которых носит детализированный организационный и процедурный характер. В этой связи закономерно использование в тексте многих законодательных актов такого технико-юридического средства, как отсылка, направленного на конкретизацию законоположений нормами, содержащимися в нормативных правовых актах равной либо более низкой юридической силы. Вместе с тем правотворческой практике известны примеры, когда подзаконные акты, принятие которых предусмотрено законом, издаются спустя продолжительное время после вступления законодательного акта в силу³⁷⁹. Отсылка к существующим либо не вступившим в силу актам препятствует реализации законодательных положений, являясь одной из причин слабой действенности законов³⁸⁰.

Известно, что законы занимают центральное место в правовой системе и обладают высшей юридической силой по отношению к подзаконным правовым актам, которые, соответственно, принимаются на основании и в развитие законов. Иерархия и взаимосвязь правовых актов в некотором смысле предопределяют иерархию и взаимосвязь планов разработки и принятия таких актов: в структуре плановых документов правотворчества основополагающее значение имеют планы именно законопроектной деятельности, утверждение которых создает

³⁷⁹ Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 49; Залоило М. В. Законодательный процесс в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития. С. 52.

³⁸⁰ Баранов В. М. Ссылки (отсылки) в актах правотворчества: технико-юридические дефекты и пути преодоления их вредных последствий // Журнал российского права. 2022. № 3. С. 14.

предпосылки для последующего планирования работы по изготовлению иных, обладающих меньшей юридической силой, правовых актов. Так, включение законопроекта в план законопроектной деятельности ориентирует субъектов нормотворческого процесса на необходимость планирования разработки актов, обеспечивающих реализацию будущего закона. Исходя из этого осуществляется координация основных параметров планов подзаконного нормотворчества и планов законопроектной деятельности и, как следствие, соотнесение сроков разработки подзаконных актов со сроками вступления в силу соответствующих законов³⁸¹. Принимая во внимание данные обстоятельства, учеными справедливо указывается на особую роль комплексного планирования законопроектной деятельности в решении проблемы соотношения законодательного и подзаконного регулирования³⁸².

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что техника создания комплексных планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, учитывающая ранее сделанные выводы, должна предусматривать:

1) координацию профессиональных участников законоподготовительной деятельности (высшего должностного лица, высшего исполнительного органа, отраслевых, функциональных, территориальных и иных органов исполнительной власти, других государственных органов и должностных лиц субъекта Российской Федерации) посредством распределения между ними задач по подготовке законопроектов и последующего формирования согласованного перечня проектируемых законодательных инициатив;

2) представление высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации перечня проектируемых законодательных инициатив региональному парламенту для подготовки на его основе проекта единого плана

³⁸¹ См.: Поленина С. В. Планирование правотворчества. С. 222, 231.

³⁸² Абрамова А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности. С. 49.

законопроектной деятельности субъекта Российской Федерации, при создании которого надлежит также учитывать:

а) предложения других субъектов права законодательной инициативы (депутатов, структурных подразделений парламента и т.д.), представителей общественности, научного и экспертного сообществ;

б) послания главы региона, положения актов стратегического планирования в сфере социально-экономического и иного развития Российской Федерации, субъектов Федерации;

в) содержание планов и программ законопроектной работы федеральных органов власти;

3) согласование основных параметров проекта единого плана законопроектной деятельности, подготовленного законодательным органом субъекта Российской Федерации, с высшим должностным лицом региона;

4) совместное утверждение единого плана законопроектной деятельности правовыми актами высшего должностного лица и законодательного органа субъекта Российской Федерации, его официальное опубликование.

Структуру единого плана законопроектной деятельности субъекта Российской Федерации, сформированного в указанном порядке, должны составлять следующие разделы:

1) наименование проекта закона;

2) предмет правового регулирования проекта закона;

3) концепция проекта закона;

4) предполагаемый срок подготовки проекта закона;

5) исполнитель, ответственный за подготовку проекта закона;

6) субъект права законодательной инициативы;

7) предполагаемый срок внесения проекта закона на рассмотрение законодательного органа субъекта Российской Федерации;

8) структурное подразделение законодательного органа субъекта Российской Федерации, ответственное за прохождение проекта закона;

9) предполагаемый срок рассмотрения проекта закона законодательным органом субъекта Российской Федерации.

Формирование единого плана законопроектной деятельности субъекта Российской Федерации вводит определенные рамки в отношении законотворческой активности лиц, которым адресован данный плановый документ. В этой связи вполне объяснимо возникновение позиций, рассматривающих планирование не как инструмент упорядочивания законоподготовительной и законодательной работы, а как средство ограничения права законодательной инициативы, которое, по мнению некоторых авторов, потенциально может повлечь замену указанного права институтом императивной правотворческой инициативы³⁸³.

Полагаем, однако, что для подобных оценок отсутствуют достаточные основания, так как утверждение комплексного плана законопроектной деятельности не исключает возможность лиц, обязанных планом осуществить подготовку законопроектов, разрабатывать проекты иных (незапланированных) законодательных актов (например, в случае возникновения потребности в оперативном принятии законодательного решения). Приведенная позиция находит подтверждение и в нормотворческой практике. В правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы планирования законопроектной деятельности, как правило, специально оговаривается, что планы могут корректироваться в процессе их реализации³⁸⁴. Региональным законодательством также предусматривается, что составление плановых

³⁸³ В советской юридической доктрине подобная точка зрения высказывалась, в частности, Д. А. Ковачевым. См.: Ковачев Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории. С. 64.

³⁸⁴ См., например: статья 13 Кодекса о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 № 25-ОЗ // Ведомости. 2009. № 8/3 (386/3); статья 9 Закона Астраханской области от 10.04.2012 № 18/2012-ОЗ «О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2012. № 17; статья 8 Закона Республики Саха (Якутия) № 199-III «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)».

документов не препятствует подготовке, внесению в региональный парламент и принятию внеплановых законодательных инициатив³⁸⁵. Вместе с тем следует согласиться с высказанным М.В. Залоило мнением о необходимости организации плановых работ таким образом, чтобы обеспечивалось сокращение объемов внеплановой законопроектной деятельности³⁸⁶.

Многообразие участников плановых отношений, масштабы и объем стоящих перед субъектами Российской Федерации правовых задач исключают возможность всеобъемлющего упорядочивания законопроектной деятельности посредством утверждения лишь одного, пусть и комплексного, плана. В этой связи отметим, что утверждение единого плана законопроектной деятельности субъекта Российской Федерации не препятствует формированию участниками законотворческого процесса собственных плановых документов в целях упорядочивания своей нормотворческой деятельности. Иными словами, комплексность планирования достигается за счет создания системы согласованных по основным параметрам и построенных на единых принципах планов законоподготовительных и законодательных работ, ключевое место среди которых, как отмечалось ранее, отводится единому плану законопроектной деятельности субъекта Российской Федерации.

Обобщая вышеизложенное, перечислим ключевые характеристики технологии комплексного планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации:

1) направленность на утверждение плановых документов, характеризующихся универсальностью целей, то есть содержащих проекты

³⁸⁵ См., например: статья 12 Закона Волгоградской области от 09.12.2014 № 169-ОД «О нормативных правовых актах Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2014. № 237; статья 10 Закона Липецкой области от 22.12.2020 № 485-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Липецкая газета. 2020. № 154; статья 30 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.04.2006 № 13-ЗАО «О правотворчестве» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 3.

³⁸⁶ Залоило М. В. Законодательный процесс в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития. С. 52.

законов, которые не ограничены определенной сферой или отраслью регулирования, а ориентированы на совершенствование всей системы регионального законодательства;

2) взаимное согласование по срокам и содержанию проводимых законоподготовительных и законодательных работ;

3) учет результатов планирования социально-экономического и иного развития Российской Федерации и ее субъектов при составлении планов региональной законопроектной деятельности;

4) разработка планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации с учетом содержания и сроков реализации планов и программ законопроектных работ федеральных органов государственной власти;

5) соотнесение основных параметров планов подготовки проектов правовых актов, направленных на обеспечение реализации законов, и планов законопроектной деятельности в целях увязывания сроков принятия подзаконных актов со сроками вступления в силу соответствующих законов.

Таким образом, применение комплексного планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации позволит решить ряд практических и доктринальных задач:

1) обеспечить поступательное развитие регионального законодательства в соответствии с заданными целевыми установками и приоритетами;

2) оптимально организовать законопроектную работу, придавать ей упорядоченный и целенаправленный характер за счет:

а) согласования деятельности основных участников законотворческого процесса в субъекте Российской Федерации и рационального распределения их ресурсов;

б) ориентации на оперативную разработку и первоочередное рассмотрение проектов законов, направленных на решение наиболее важных для общества и

региона проблем, при этом не допустив излишней поспешности, которая приводит к принятию недостаточно проработанных законодательных актов³⁸⁷;

3) синхронизировать сроки разработки, принятия и вступления в силу законов и обеспечивающих их реализацию подзаконных правовых актов;

4) ограничить лоббистское влияние отдельных заинтересованных субъектов на законотворческий процесс³⁸⁸;

5) повысить научную обоснованность принимаемых законодательных решений, сосредоточив усилия научных организаций и ученых в первую очередь на теоретической проработке проблем, связанных с законодательными актами, подготовка которых предусмотрена планом.

2.3. Формы планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и их юридическое значение

Для того чтобы планы законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации имели возможность быть реализованными, они должны быть объективированы, выражены вовне, то есть содержаться в тех или иных формах, которые представляют собой способ существования плановых документов во внешнем мире. Несоблюдение данного требования не позволит ввести в действие и, как следствие, применить планы в законопроектной работе.

Научная и практическая значимость изучения форм, в которые облакаются планы региональной законопроектной деятельности, обусловлена тем, что обязательность или, напротив, необязательность плановых документов определяется «формой их юридического закрепления и прямым указанием в

³⁸⁷ Подробнее об этом см.: Serowaniec M. The erosion of the legislative process in Poland // Journal of Modern Science. 2021. Vol. 46 (1). P. 242-247.

³⁸⁸ См.: Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. С. 68-69.

источнике, который содержит соответствующий план»³⁸⁹. Однако исследование форм, в которые могут быть помещены планы региональной законопроектной деятельности, осложняется широким перечнем лиц, участвующих в отношениях по планированию подготовки и принятия проектов законов в субъектах Российской Федерации (органы власти, должностные лица, представители общественности, научного сообщества и т.д.). Указанные лица обладают разными правовыми статусами, относятся к различным ветвям и уровням публичной власти либо не имеют связи с государственным аппаратом. Это, в свою очередь, обуславливает многообразие форм, в которые облакаются их решения, в частности планы.

Как указывалось ранее, формы плановых документов возможно разделить на две основные группы: правовые и неправовые. Неправовая форма предполагает включение планов законопроектных работ в документы, которые не являются правовыми актами (например, в предвыборные программы кандидатов на публичные должности, программы политических партий, внутренние служебные документы, протоколы совещаний и т.п.). Процесс разработки планов, имеющих подобную форму, как правило, детально не урегулирован, к их структуре и оформлению, зачастую, не предъявляются строгие требования, они не влекут за собой правовых последствий. В неправовой форме составляются планы законопроектных работ лиц, не наделенных полномочием по принятию правовых актов (граждан и их объединений, общественных организаций, представителей научного и экспертного сообществ), а также могут издаваться планы органов публичной власти и должностных лиц, не имеющие официального характера.

Особенностью правовой формы выражения планов региональной законопроектной деятельности является то, что плановые документы

³⁸⁹ Кудряшова Е. В. К вопросу о содержании понятий «директивное» и «индикативное» планирование // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 41.

утверждаются правовыми актами субъектов Российской Федерации. Соответственно, утвержденные такими актами планы законопроектной работы проходят через стадии правотворческого процесса, деятельность по их разработке подробно урегулирована, к структуре и оформлению планов, имеющих правовую форму, предъявляются технико-юридические требования. Будучи утвержденным правовым актом, план приобретает официальный характер и правовые свойства, в том числе юридическую силу.

Проведенный анализ региональной правотворческой практики показывает отсутствие единообразных подходов к определению видов и форм правовых актов, которыми утверждаются планы законопроектной деятельности.

Прежде всего, следует обратить внимание на нормы Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», статьей 61 которого предусмотрено формирование региональными парламентами планов законопроектной работы. Однако данный закон, равно как и иные акты федерального законодательства, не содержит норм, определяющих вид и форму правовых актов, которыми вводятся в действие плановые документы.

В условиях отсутствия федерального регулирования правила подготовки планов законопроектных работ, в том числе виды и формы утверждающих их правовых актов, устанавливаются субъектами Российской Федерации самостоятельно. При этом сложившиеся в регионах России подходы к регламентации рассматриваемых вопросов могут существенно различаться.

В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Республике Марий Эл) нормативно закреплено, что планы региональной законопроектной деятельности утверждаются *постановлениями* законодательного и высшего исполнительного органов³⁹⁰. Однако правовые акты, изданные в форме

³⁹⁰ Статья 16 Закона Республики Марий Эл от 06.03.2008 № 5-З «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» // Марийская правда. 2008. № 45.

постановлений, могут обладать принципиально разной юридической природой и правовыми свойствами. Так, в упомянутой Республике Марий Эл все постановления высшего исполнительного органа относятся к *нормативным* правовым актам, тогда как законодательным органом в аналогичной правовой форме принимаются акты, имеющие как *нормативный*, так и *ненормативный* характер³⁹¹. Региональным законодателем не конкретизируется, каким из указанных видов постановлений (обладающим или не обладающим нормативными свойствами) подлежат утверждению планы законопроектной работы парламента. Как следствие, возможны ситуации, когда схожие по содержанию и иным признакам плановые документы исполнительным органом утверждаются нормативно-правовыми актами, а законодательным органом – индивидуально-правовыми.

В других субъектах Федерации (например, Нижегородской и Томской областях), напротив, планы законопроектной работы исполнительных органов утверждаются *ненормативными* правовыми актами (*распоряжениями* высших должностных лиц³⁹² либо высших исполнительных органов³⁹³), а планы региональных парламентов – *постановлениями*³⁹⁴, которые имеют³⁹⁵ или могут иметь³⁹⁶ *нормативный* характер.

³⁹¹ Статья 7 указанного Закона Республики Марий Эл.

³⁹² Распоряжение Губернатора Томской области № 332-р «О плане законотворческой деятельности Губернатора Томской области, Администрации Томской области и иных исполнительных органов Томской области на 2025 год».

³⁹³ Распоряжение Правительства Нижегородской области от 28.12.2024 № 1318-р «Об утверждении примерного плана законопроектной работы Правительства Нижегородской области на 2025 год» // КонсультантПлюс.

³⁹⁴ Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 19.12.2024 № 1335-VII «О Примерной программе нормотворческой деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области на 2025 год» // КонсультантПлюс; Постановление Законодательной Думы Томской области № 1644 «О плане законотворческой деятельности Законодательной Думы Томской области на первое полугодие 2025 года».

³⁹⁵ Статья 9 Закона Нижегородской области от 10.02.2005 № 8-З «О нормативных правовых актах Нижегородской области» // Правовая среда. 2005. № 13; статьи 2 и 3 Закона Новосибирской области № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области».

³⁹⁶ Статья 5 Закона Томской области № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области».

Однозначное установление нормативного или ненормативного характера актов об утверждении планов законопроектной деятельности имеет не только доктринальное, но и важное практическое значение. Оно обусловлено тем, что утверждаемые правовыми актами документы и материалы, согласно получившему распространению в доктрине³⁹⁷ и правотворческой практике³⁹⁸ подходу, являются неотъемлемой частью данных актов и имеют равную им юридическую силу.

При этом процессы подготовки, принятия, опубликования и введения в действие нормативных и индивидуальных правовых актов, их структура, характер содержащихся в них правовых предписаний, а также круг лиц, которым они адресованы, существенно различаются³⁹⁹. К признакам, характеризующими нормативный правовой акт, традиционно относят: 1) издание его в установленном порядке уполномоченным органом власти или должностным лицом, 2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), 3) обязательных для неопределенного круга лиц, 4) рассчитанных на неоднократное применение и 5) направленных на урегулирование общественных отношений (на изменение или прекращение существующих правоотношений)⁴⁰⁰. В свою очередь, ненормативные правовые акты содержат предписания, влекущие возникновение, изменение или прекращение правоотношения для индивидуально-определенного

³⁹⁷ Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф. Новый план законопроектных работ в СССР. С. 13.

³⁹⁸ См., например: статья 10 Закона города Москвы № 25 «О правовых актах города Москвы»; статья 17 Закона Республики Мордовия № 10-3 «О правовых актах Республики Мордовия»; статья 2 Закона Челябинской области от 29.06.2022 № 621-ЗО «О нормативных правовых актах Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.06.2022.

³⁹⁹ См.: Гайворонская Я. В. Система правовых актов Российской Федерации // *Lex russica*. 2013. № 8. С. 833.

⁴⁰⁰ Пункт 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // *Российская газета*. 2019. № 6.

круга лиц, носящие конкретный и персонафицированный характер⁴⁰¹. Иными словами, такие акты не содержат «общих правил» поведения⁴⁰², регулируют «индивидуальные правоотношения и подлежат неукоснительному исполнению только строго определенными субъектами, на которых они рассчитаны»⁴⁰³.

Таким образом, неопределенность в вопросе о том, правовым актом какого вида (нормативным либо ненормативным) утвержден план законопроектной работы, влечет неясность относительно юридической природы данного плана, его обязательности или для неопределенного круга лиц, или для конкретно названного субъекта, порядка разработки, введения в действие, обнародования и применения планового документа.

Учитывая изложенное, при выборе правовой формы планов законопроектных работ особое внимание должно уделяться достижению единообразия *вида* актов утверждения, что позволит избежать наделения плановых документов различными юридическими свойствами, не обусловленными какими-либо объективными факторами.

Подобный подход к санкционированию планов законопроектной деятельности реализован в городе федерального значения Москве, Ивановской области и Ямало-Ненецком автономном округе. Планы законопроектных работ высшими исполнительными органами данных регионов утверждаются

⁴⁰¹ Смолина Ю. М. Дефекты индивидуальных правовых актов органов публичной власти: понятие и классификация // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 12. С. 24.

⁴⁰² Злобин А. В. Формы права в современной России // Lex russica. 2018. № 4. С. 29.

⁴⁰³ Уманская В. П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 50.

*распоряжениями*⁴⁰⁴, а законодательными органами – *постановлениями*⁴⁰⁵. Выбор различных правовых форм, в которых издаются акты об утверждении планов законопроектной деятельности, обусловлен тем, что в указанных субъектах Российской Федерации распоряжения правительств и постановления парламентов принимаются для решения вопросов организационно-распорядительного характера, то есть представляют собой *ненормативные* правовые акты⁴⁰⁶.

В других субъектах Российской Федерации планы законопроектной работы, напротив, утверждаются *нормативными* правовыми актами. Так, во Владимирской области глава региона издает акты об утверждении планов законопроектной деятельности в форме *указов*⁴⁰⁷, а законодательный орган – в форме *постановлений*⁴⁰⁸.

Впрочем, рассматриваемые подходы к утверждению плановых документов не лишены недостатков, связанных с тем, что отсутствие единообразия *форм*

⁴⁰⁴ Пункт 4.3.2.1 Регламента Правительства Москвы, утвержденного Постановлением Правительства Москвы от 21.02.2006 № 112-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 17; Распоряжение Правительства Ивановской области от 20.12.2024 № 146-рп «О плане законопроектных работ в Правительстве Ивановской области на 2025 год» // КонсультантПлюс; Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа № 173-РП «О плане законопроектных работ исполнительных органов Ямало-Ненецкого автономного округа на 2025 год».

⁴⁰⁵ Часть 2 статьи 27 Регламента Московской городской Думы; Постановление Ивановской областной Думы от 30.01.2025 № 6 «О примерной программе законопроектной работы Ивановской областной Думы на 2025 год» // Постановления Ивановской областной Думы, иная официальная информация. 2025. № 2; Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 17.12.2024 № 2174 «О плане законопроектной работы и контрольной деятельности Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа на 2025 год» // Сетевое издание «Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа». Режим доступа: <http://www.zsyanao.ru>. 19.12.2024.

⁴⁰⁶ Статья 1 Закона города Москвы № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы».

⁴⁰⁷ Указ Губернатора Владимирской области от 27.12.2022 № 284 «О программе законодательной инициативы и нормотворческой деятельности в первом полугодии 2023 года» // Владимирские ведомости. 2022. № 204.

⁴⁰⁸ Постановление Законодательного Собрания Владимирской области от 20.12.2024 № 431 «О плане законотворческой деятельности Законодательного Собрания Владимирской области на 2025 год» // КонсультантПлюс.

схожих по содержанию планов законопроектных работ может привести к ошибочному выводу об их несовпадающей правовой природе и юридической силе, тем самым затруднив правильную практическую реализацию планов. Данная проблема приобретает особую актуальность для участников плановых отношений, не являющихся профессиональными субъектами законотворческого процесса. Корректное соотнесение разнообразных форм и видов актов, утверждающих планы законопроектных работ, может вызывать серьезные затруднения у представителей общественности, как правило, не обладающих специальными знаниями в сфере правотворчества.

В этой связи следует обратить внимание на практику утверждения планов законопроектной работы без указания формы и вида акта, вводящего в действие плановый документ. В качестве примера приведем совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания и Губернатора Санкт-Петербурга⁴⁰⁹, реквизиты акта об утверждении которого не приводятся. Как следствие, остается неясным, в каком порядке в такой план могут вноситься корректировки, по какой процедуре прекращается его действие, какова юридическая сила подобного планового документа.

Кроме того, обращает на себя внимание и неопределенный порядок обнародования данного плана, которое, по общему правилу, взаимосвязано с официальным опубликованием утверждающего план правового акта. Значимость этой процедуры обусловлена тем, что не опубликованные правовые акты не могут применяться, а значит, не подлежат исполнению и утвержденные ими плановые документы. Посредством официального опубликования также осуществляется информирование общественности о содержании планов и обеспечивается возможность заинтересованных лиц высказать свои позиции

⁴⁰⁹ Совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на 2024 – 2025 годы // Сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Режим доступа: http://www.assembly.spb.ru/upload/iblock/b97/9ot_tjfaqbomprjujevo9bj29atr3oym2rk.pdf (дата обращения: 27.05.2025).

относительно готовящихся законодательных нововведений. Таким образом, официальное опубликование акта об утверждении выступает одним из важнейших условий реализуемости и легитимности планового документа.

Вместе с тем многие правовые акты, которыми утверждены планы региональной законопроектной деятельности, официально не опубликованы⁴¹⁰. Нередко это приводит к тому, что о факте принятия планового документа и его содержании лицам, интересы которых непосредственно затрагиваются данным планом, становится известно из средств массовой информации или сайтов органов власти в сети «Интернет». В этой связи положительной оценки заслуживают принимаемые некоторыми субъектами Российской Федерации меры по законодательному регулированию вопросов, связанных с обнародованием планов законопроектной деятельности и официальным опубликованием утверждающих их актов⁴¹¹.

Не сложилось в субъектах Российской Федерации единообразных подходов и к обозначению плановых документов, формируемых органами законодательной и исполнительной власти.

К примеру, в Республике Марий Эл, Ивановской, Нижегородской, Мурманской и Тверской областях актами высших исполнительных органов утверждаются *планы* законопроектной работы (законопроектной деятельности). Однако аналогичные документы законодательных органов этих регионов России без какого-либо обоснования названы *программами* законопроектной работы⁴¹²

⁴¹⁰ См., например: Постановление Законодательного Собрания Владимирской области от 20.12.2024 № 431 «О плане законотворческой деятельности Законодательного Собрания Владимирской области на 2025 год»; Распоряжение Правительства Нижегородской области от 28.12.2024 № 1318-р «Об утверждении примерного плана законопроектной работы Правительства Нижегородской области на 2025 год».

⁴¹¹ Статья 12 Закона Брянской области № 28-З «О законах Брянской области и иных нормативных правовых актах Брянской области»; статья 28 Закона Иркутской области от 12.01.2010 № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 17.

⁴¹² Статья 7 Закона Республики Марий Эл № 5-З «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл».

либо *примерными программами* законопроектных работ⁴¹³, законопроектной⁴¹⁴ или нормотворческой деятельности⁴¹⁵. При этом в других правовых актах данных субъектов Российской Федерации может указываться на разработку региональным парламентом все же *планов*, а не *программ*⁴¹⁶.

Законодательством Республики Ингушетия, напротив, предусмотрено составление региональным парламентом *планов законопроектной работы*, а исполнительными органами – *программ и планов подготовки проектов нормативных правовых актов*⁴¹⁷. В Республике Карелия Законодательным Собранием утверждаются *планы законопроектной работы*⁴¹⁸, тогда как главой региона – *программы законодательных инициатив*⁴¹⁹.

Не менее серьезные возражения вызывает использование в правовых актах субъектов Российской Федерации разных терминов для обозначения плановых документов, утверждаемых тем или иным органом власти.

В качестве примера приведем Республику Тыва, законодательством которой к полномочиям регионального парламента отнесено утверждение *плана законопроектной работы на полугодие*⁴²⁰. Однако Регламент Верховного Хурала

⁴¹³ Статья 9 Закона Тверской области № 13-ЗО «О нормативных правовых актах Тверской области»; Постановление Ивановской областной Думы № 6 «О примерной программе законопроектной работы Ивановской областной Думы на 2025 год».

⁴¹⁴ Статья 10 Закона Мурманской области от 27.05.2016 № 2009-01-ЗМО «О нормативных правовых актах Мурманской области» // Ведомости Мурманской областной Думы. 2016. № 164.

⁴¹⁵ Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области № 1335-VII «О Примерной программе нормотворческой деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области на 2025 год».

⁴¹⁶ См., например: Постановление Ивановской областной Думы от 26.11.2009 № 381 «О доступе к информации о деятельности Ивановской областной Думы» // Собрание законодательства Ивановской области. 2009. № 47.

⁴¹⁷ Статья 17 Закона Республики Ингушетия от 07.12.1999 № 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» // Ингушетия. 2000. № 1.

⁴¹⁸ Статья 25 Закона Республики Карелия от 04.07.2012 № 1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия» // Карелия. 2012. № 50.

⁴¹⁹ Указ Главы Республики Карелия от 31.07.2013 № 63 «Об организации законопроектной деятельности Главы Республики Карелия» // Карелия. 2013. № 66.

⁴²⁰ Статья 14 Закона Республики Тыва № 1852 ВХ-І «О нормативных правовых актах Республики Тыва».

предусматривает утверждение *примерного плана* (статья 43) и *примерной программы* (статья 94) законопроектной работы на *текущую сессию*⁴²¹.

В Красноярском крае Совет регионального парламента формирует *планы и программы* законопроектных работ, но Правительству края по какой-то причине направляются только *планы* законопроектной работы⁴²².

В соответствии с законом законодательный орган Республики Адыгея разрабатывает *планы законопроектной работы*⁴²³. Однако регламентом регионального парламента предусмотрено составление *плана законотворческой и контрольной деятельности* (статья 44), а также *плана законопроектной и контрольной деятельности* (статья 90)⁴²⁴.

В Калининградской области, согласно Уставу⁴²⁵ и Уставному закону о Законодательном Собрании⁴²⁶, должны утверждаться *планы законотворческой деятельности* регионального парламента. Однако в Уставном законе о Губернаторе области указывается на *планы законопроектной работы* Законодательного Собрания⁴²⁷, а в областном Законе, определяющем порядок подготовки проектов законодательных актов, – на *программу законодательной*

⁴²¹ Постановление Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 29.09.2014 № 1 ПВХ-2 «О Регламенте Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва» // КонсультантПлюс.

⁴²² Статья 11 Уставного закона Красноярского края от 29.01.2009 № 8-2864 «О Законодательном Собрании Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. № 9.

⁴²³ Статья 15 Закона Республики Адыгея от 10.07.2006 № 15 «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2006. № 7.

⁴²⁴ Постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 05.12.2012 № 479-ГС «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 2012. № 21.

⁴²⁵ Статья 34 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

⁴²⁶ Статья 20 Уставного закона Калининградской области от 04.05.2010 № 439 «О Законодательном Собрании Калининградской области» // Ведомости Правительства Калининградской области. 2010. № 84.

⁴²⁷ Статья 6 Уставного закона Калининградской области от 29.09.2005 № 651 «О Губернаторе Калининградской области» // Российская газета («Запад России»). 2005. № 219.

(*правотворческой*) деятельности законодательного органа⁴²⁸. Таким образом, для обозначения плановых документов парламента Калининградской области применяется *три* различных термина.

Схожая ситуация наблюдается в Тамбовской области, Устав которой предусматривает формирование Думой планов *законопроектной работы*⁴²⁹, а Закон о правовых актах – планов *подготовки правовых актов* и *Примерной программы законотворческой деятельности* регионального парламента⁴³⁰. Причем второе понятие заключено в скобки, то есть употребляется в качестве синонима первого. Аналогичные дефекты имеются и при обозначении плановых документов высшего исполнительного органа данного субъекта Федерации: законом предусмотрено утверждение Правительством Тамбовской области плана *правотворческой деятельности*, распоряжением Главы региона – *квартального Плана работы*⁴³¹.

Следует также констатировать отсутствие проработанного терминологического аппарата, применяемого для обозначения процедур санкционирования планов региональной законопроектной деятельности.

Чаще всего планы законопроектной работы *утверждаются* правовыми актами органов публичной власти⁴³².

⁴²⁸ Статья 2 Закона Калининградской области от 11.05.2011 № 3 «О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области» // Официально. 2011. № 85.

⁴²⁹ Статья 78 Устава (Основного Закона) Тамбовской области Российской Федерации.

⁴³⁰ Статья 5 Закона Тамбовской области от 23.06.2006 № 51-З «О правовых актах Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 2006. № 162-163.

⁴³¹ Распоряжение Главы Тамбовской области от 07.04.2023 № 117 «Об обеспечении взаимодействия Правительства Тамбовской области и исполнительных органов Тамбовской области с Тамбовской областной Думой в сфере законопроектной деятельности» // Сетевое издание «Тамбовская жизнь». Режим доступа: <http://www.tamlife.ru>. 07.04.2023.

⁴³² См., например: Постановление Псковского областного Собрания депутатов от 30.01.2025 № 947 «О плане законопроектных работ Псковского областного Собрания депутатов на I полугодие 2025 года» // Псковская правда. 2025. № 5; Постановление Смоленской областной Думы от 27.02.2025 № 59 «О плане законопроектной работы Смоленской областной Думы на 2025 год» // Сайт Смоленской областной Думы. Режим доступа: http://www.smoloblduma.ru/work/Plan_25.php (дата обращения: 28.05.2025).

Однако в ряде регионов России плановые документы вводятся в действие путем их *принятия*. В этой связи показателен пример Республики Тыва, Закон о нормативных правовых актах которой предусматривает *утверждение* планов законопроектной работы⁴³³, тогда как Конституционный закон о статусе главы региона указывает на *принятие* совместных планов высшего должностного лица и регионального парламента⁴³⁴. При этом пояснений относительно различий между процедурами утверждения и принятия плановых документов региональным законодателем не приведено. Полагаем, что с юридико-технической точки зрения более точно говорить о принятии акта, которым утверждается соответствующий план.

В некоторых случаях санкционирование планов законопроектной деятельности осуществлялось посредством их *одобрения*⁴³⁵. Проведенный анализ региональной правотворческой практики показывает, что введение плановых документов в действие путем одобрения производилось, как правило, в отношении проектов планов, которые представлялись субъекту лицом, не имеющим полномочий самостоятельно привести их в исполнение. Примером может служить *одобрение* законодательным органом проекта плана законопроектной работы, подготовленного и внесенного на рассмотрение его же структурным подразделением⁴³⁶. Другим примером является *одобрение* высшим

⁴³³ Статья 14 Закона Республики Тыва № 1852 ВХ-I «О нормативных правовых актах Республики Тыва».

⁴³⁴ Статья 10 Конституционного закона Республики Тыва № 97 ВХ-I «О статусе Главы Республики Тыва».

⁴³⁵ См., например: Постановление Московской областной Думы от 28.09.2017 № 22/31-П «О плане работы Московской областной Думы на IV квартал 2017 года» // КонсультантПлюс; Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 21.10.2015 № 71 «О плане работы Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа в четвертом квартале 2015 года» // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2015. № 8.

⁴³⁶ Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 12.03.2010 № 768-IV ГС «О Примерном плане законопроектной работы в Государственном Совете Республики Татарстан на 2010 год» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2010. № 3.

исполнительным органом субъекта Российской Федерации проекта плана законопроектных работ, разработанного подчиненными органами исполнительной власти. При этом в рассматриваемом случае одобрение выступало промежуточной процедурой, не приводящей к наделению плана юридическими свойствами и необходимой для его последующего направления высшему должностному лицу региона в целях *утверждения*⁴³⁷. Изложенное позволяет согласиться с позицией ученых, отмечающих, что такой способ придания документам юридической силы, как одобрение, не вполне соответствует современным реалиям и подлежит замене процедурой *утверждения*⁴³⁸.

Региональным законодательством может быть предусмотрено санкционирование планов законопроектной деятельности посредством их *подписания*. Соответствующее регулирование предусмотрено Уставом Санкт-Петербурга, согласно которому совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания и Губернатора региона *подписывается* председателем парламента и главой города⁴³⁹. В данном случае проставлением подписей удостоверяется намерение председателя парламента и высшего должностного лица региона придать плану юридические свойства и ввести его в действие, то есть факт подписания рассматривается в качестве некой формы *утверждения* планового документа, что подтверждается анализом планов, разработанных в более ранние годы⁴⁴⁰.

⁴³⁷ Распоряжение Правительства Ставропольского края № 1018-рп «О проекте Примерного плана законопроектной деятельности Губернатора Ставропольского края и Правительства Ставропольского края на 2025 год».

⁴³⁸ Усеев Р. З. Проект концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 года: вопросы формы, содержания и сравнения с концепцией развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года // Вестник Самарского юридического института. 2020. № 2 (38). С. 79.

⁴³⁹ Статья 58-2 Устава Санкт-Петербурга.

⁴⁴⁰ См., например: Совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на 2013 – 2014 годы // КонсультантПлюс.

Изложенное позволяет прийти к выводу о тесной взаимосвязи планов законопроектной деятельности и правовых актов, которыми они утверждаются. В связи с этим научный и практический интерес представляет вопрос о соотношении плановых документов и актов утверждения.

Если рассматривать планы и утверждающие акты с формальных позиций, то окажется, что данные документы находятся в системном единстве, так как юридически планы законопроектных работ существуют лишь в актах, которыми они утверждены, и являются неотъемлемой частью последних. На это указывает возможность внесения изменений в план и признания его утратившим силу только посредством издания акта, имеющего такую же форму, что и акт, которым был утвержден данный план.

Однако содержательно планы законопроектных работ и акты утверждения не совпадают и могут быть разграничены. Планы законопроектной деятельности определяют порядок, последовательность, сроки подготовки и внесения законопроектов в законодательный орган субъекта Российской Федерации, ответственных исполнителей, а также порядок, очередность и сроки рассмотрения проектов законов региональным парламентом. Непосредственно планы не содержат каких-либо правовых предписаний. В то же время актами, которыми планы утверждены, такие предписания могут быть предусмотрены.

Как правило, акты утверждения содержат *оперативные* правовые нормы, определяющие параметры действия данных актов⁴⁴¹. К нормам такого типа могут быть отнесены положения: 1) об утверждении плана законопроектных работ; 2) о признании утратившим силу правового акта, утвердившего план на прошедший период, и (или) отдельных положений правовых актов, вносящих в него изменения; 3) об определении должностного лица, осуществляющего контроль за исполнением данного акта; 4) об установлении даты, с которой акт,

⁴⁴¹ Подробнее о понятии и видах оперативных правовых норм см.: Голубцов В. Г., Кузнецова О. А. Особенности и виды оперативно-распространительных правовых норм // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. № 3 (61). С. 451-466.

утвердивший новый план, вступит в силу⁴⁴²; 5) о порядке официального опубликования актов утверждения⁴⁴³.

Правовые акты, которыми утверждаются планы региональной законопроектной деятельности, нередко включают в себя *индивидуальные* предписания, адресованные конкретным участникам законотворческого процесса. Например, могут быть определены органы власти, ответственные за официальное опубликование актов утверждения⁴⁴⁴, или даны поручения подчиненным субъектам (обеспечить своевременную разработку и представление проектов законов, предусмотренных планом; осуществлять мониторинг состояния и изменений федерального законодательства; обеспечить своевременную подготовку законопроектов⁴⁴⁵ и т.п.).

Правовые акты об утверждении планов законопроектной деятельности могут содержать *обязывающие нормы общего характера*. К примеру, исполнительным органам субъекта Российской Федерации может быть предписано: 1) соблюдать требования регионального закона о законодательном процессе; 2) руководствоваться методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов; 3) обеспечивать своевременное представление законопроектов главе региона; 4) осуществлять постоянный мониторинг состояния и изменения федерального законодательства и своевременную подготовку предложений по приведению законов субъекта в

⁴⁴² Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 17.12.2024 № 2174 «О плане законопроектной работы и контрольной деятельности Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа на 2025 год».

⁴⁴³ Постановление Правительства Вологодской области от 27.12.2024 № 1642 «О плане законопроектной деятельности Правительства Вологодской области на 2025 год» // Красный Север. 2025. № 4.

⁴⁴⁴ Распоряжение Правительства Московской области от 27.12.2024 № 885-РП «О плане законопроектной деятельности Правительства Московской области на 2025 год» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. Режим доступа: <http://www.mosreg.ru>. 28.12.2024.

⁴⁴⁵ Распоряжение Правительства Ивановской области от 20.12.2024 № 146-рп «О плане законопроектных работ в Правительстве Ивановской области на 2025 год».

соответствие с ним; 5) обеспечивать надлежащее качество представляемых проектов законов и соблюдение порядка их согласования; 6) направлять в установленный срок в аппарат высшего исполнительного органа информацию о ходе выполнения плана⁴⁴⁶.

Правовые акты субъектов Российской Федерации, утверждающие планы региональной законопроектной деятельности, могут содержать *рекомендательные* нормы. Так, при утверждении плана законопроектных работ Законодательное Собрание Иркутской области рекомендовало иным органам государственной власти данного субъекта Российской Федерации обеспечить своевременную разработку и внесение проектов законов, направленных на приведение областного законодательства в соответствие с вновь принимаемыми федеральными законами⁴⁴⁷.

Нередко правовые акты об утверждении планов законопроектной деятельности предусматривают предписания *неопределенной юридической природы*: 1) перечисляющие субъектов, которым направляется утвержденный план⁴⁴⁸; 2) указывающие перечень субъектов, предложения которых были учтены при составлении плана⁴⁴⁹; 3) констатирующие степень выполнения задач, поставленных в предшествующем плане⁴⁵⁰, и другие.

⁴⁴⁶ Распоряжение Правительства Ивановской области от 07.03.2012 № 44-рп «Об итогах законопроектной деятельности в 2011 году и о примерном плане законопроектной деятельности на 2012 год» // КонсультантПлюс.

⁴⁴⁷ Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 24.12.2014 № 20/38-ЗС «О плане законопроектных работ Иркутской области на 2015 год» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2015. № 20.

⁴⁴⁸ Постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 20.02.2024 № 677-ГС «О плане законотворческой и контрольной деятельности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея на 2024 год» // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 2024. № 32.

⁴⁴⁹ Постановление Брянской областной Думы от 27.12.2024 № 8-151 «О плане законотворческой деятельности Брянской областной Думы на первое полугодие 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.12.2024.

⁴⁵⁰ Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края № 1397-П «О плане нормотворческой и контрольной деятельности Законодательного Собрания Краснодарского края на 2025 год».

подавляющая часть актов, которыми утверждаются планы законопроектной работы в субъектах Российской Федерации, содержат одновременно несколько типов правовых предписаний (оперативные, индивидуальные, нормативные), а также предписания неопределенной юридической природы. Данное обстоятельство позволяет отнести указанные акты к категории *нетипичных*, или *смешанных*, правовых актов⁴⁵¹. Издание подобных актов хотя и может быть обосновано потребностями практической деятельности⁴⁵², тем не менее вызывает нарекания с точки зрения юридической техники, поскольку, как справедливо отмечают отечественные ученые, порождает юридические коллизии и затрудняет правореализационную практику⁴⁵³.

Наличие перечисленных дефектов, связанных с формой планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, обусловлено недостаточной проработанностью регионального законодательства и отсутствием единообразного подхода к регулированию процесса создания и утверждения плановых документов. Указанная проблема является одним из проявлений такого кризисного явления в российском праве, как недостаточная разработанность системы правовых актов и отсутствие их официальной классификации⁴⁵⁴. В результате правовые формы, в которых нормотворческими органами издаются акты, нередко определяются произвольно, а документы, имеющие одинаковое наименование (указы, постановления, распоряжения, приказы и др.), могут характеризоваться различной видовой принадлежностью и

⁴⁵¹ О функциях и видах нетипичных и, в частности, смешанных правовых актов см.: Кивленок Т. В. Функции атипичных правовых актов // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 12. С. 3-5.

⁴⁵² Гайворонская Я. В. Указ. соч. С. 834.

⁴⁵³ Малько А. В., Гайворонская Я. В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания // Государство и право. 2012. № 2. С. 19.

⁴⁵⁴ Власенко Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению. С. 49; Власенко Н. А. Кризисные тенденции в законотворчестве современной России // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 181.

обладать неодинаковыми юридическими свойствами, в том числе юридической силой⁴⁵⁵. Следствием этого является отсутствие однозначного соответствия между юридическим содержанием и формой правовых актов, установить нормативный или ненормативный характер некоторых из которых может быть затруднительно.

Следует согласиться с А.В. Малько и Я.В. Гайворонской, по мнению которых каждому виду правовых актов должны соответствовать собственные юридические формы, а документы разной юридической природы не могут иметь одинаковых наименований. Издание правовых актов необходимо осуществлять в такой юридической форме, которая четко указывала бы на их юридическую силу и природу⁴⁵⁶. Практическая реализация данного предложения требует законодательного закрепления системы и иерархии нормативных правовых актов в Российской Федерации и правил их отграничения от актов ненормативного характера⁴⁵⁷. Не менее важно нормативно определить закрытый перечень правовых форм, в которых те или иные органы публичной власти правомочны принимать юридические акты, и основные технико-юридические требования, предъявляемые к ним.

В условиях федеративного устройства России и большого количества субъектов законотворчества, обладающих различным правовым статусом и относящихся к разным уровням публичной власти, перечисленные задачи не могут быть эффективно решены на уровне субъектов Федерации. Общегосударственное значение рассматриваемых вопросов обуславливает необходимость формирования единого в масштабах страны правового

⁴⁵⁵ См.: Бошно С. В., Пытикова Т. А. Приказ: нормативный или правоприменительный акт? // Юрист. 2005. № 10. С. 10-13; Карабеков М. М. Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 10.

⁴⁵⁶ Малько А. В., Гайворонская Я. В. Указ. соч. С. 17.

⁴⁵⁷ См.: Керимов Д. А. Культура и техника законотворчества. М.: Юрид. лит., 1991. С. 32-34.

регулирования отношений, связанных с созданием правовых актов, в числе прочего устанавливающего систему этих актов и правила планирования деятельности по их подготовке и принятию. Нормативному определению подлежат основополагающие вопросы, связанные с разработкой и утверждением планов правотворческой, в частности законопроектной, деятельности, включая:

1) понятие, цели и виды планирования подготовки и принятия проектов нормативных правовых, прежде всего законодательных актов, осуществляемого на разных уровнях публичной власти;

2) принципы плановой деятельности;

3) система субъектов планирования, уполномоченных принимать решение о формировании планов, обязанных их разрабатывать и утверждать, а также несущих ответственность за качество, своевременность подготовки и надлежащее исполнение плановых документов;

4) организация контроля за исполнением планов;

5) правила определения правовой формы планов и введения их в действие.

Нормативное регулирование указанных вопросов должно осуществляться на основе проработанной теоретической концепции. В связи с этим в рамках настоящего исследования полагаем необходимым выдвинуть ряд предложений по совершенствованию процесса определения правовой формы планов законопроектной деятельности, которые могут быть учтены при создании юридических основ регламентации соответствующих отношений.

Во-первых, требуется четко определить нормативный либо ненормативный характер правовых актов, которыми утверждаются планы законопроектных работ.

По нашему мнению, при решении данного вопроса следует исходить из назначения планов, которое, как отмечалось ранее, состоит в установлении 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. Таким образом, планы адресованы конкретным исполнителям, содержат не обязательные для неопределенного круга лиц правила и требования, а плановые показатели, рассчитаны на однократную реализацию в заданные плановые сроки. Учитывая это, наиболее обоснованным видится утверждение планов законопроектных работ индивидуально-правовыми актами в форме распоряжений, имея в виду широкую распространенность данной правовой формы и ее активное применение субъектами плановых отношений.

Соответственно, нормативному запрету подлежит практика введения в действие планов правовыми актами иных видов и форм, а также включения в утверждающие акты общеобязательных норм и предписаний неопределенной юридической природы. Кроме того, должна быть исключена возможность санкционирования планов законопроектных работ без издания органами власти и должностными лицами правовых актов.

Во-вторых, особое внимание необходимо уделить упорядочиванию понятийного аппарата.

Документы, по своему содержанию являющиеся плановыми, должны именоваться планами (а не программами или примерными программами) законопроектной деятельности, независимо от того, какой орган власти или должностное лицо их разрабатывает. При этом планы подлежат введению в действие только посредством процедуры утверждения.

В-третьих, требуется урегулировать вопросы обнародования планов законопроектных работ.

Обнародование должно осуществляться в форме официального опубликования актов об утверждении плановых документов, а также размещения планов законопроектных работ в средствах массовой информации, на сайтах органов власти в сети «Интернет» и официальном интернет-портале правовой информации. Полагаем, что отступление от этого правила возможно лишь на этапе подготовки проектов законов и должно являться исключением,

обусловленным наличием в плане проектов документов, содержащих сведения, доступ к которым подлежит ограничению в соответствии с действующим законодательством (государственная и иная охраняемая тайна, персональные данные и т.п.).

Практическая реализации перечисленных предложений возможна посредством разработки комплексного системообразующего федерального закона о нормативных правовых актах, упорядочивающего как систему данных актов, так и процесс их создания. На необходимость принятия данного федерального закона неоднократно обращалось внимание в научной литературе, а отечественными учеными даже предложены его инициативные проекты⁴⁵⁸.

Полагаем, что в структуре федерального закона о нормативных правовых актах должна быть предусмотрена специальная глава, посвященная планированию правотворческой, в частности законопроектной, деятельности, при создании которой опыт субъектов Российской Федерации по правовому регулированию процессов разработки, утверждения и реализации планов законопроектных работ, а также сформулированные в настоящем диссертационном исследовании выводы и предложения окажутся весьма востребованы.

⁴⁵⁸ См.: Тихомиров Ю. А., Рахманина Т. Н., Хабибулин А. Г. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 88-93; Черепанов В. А. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3. С. 105-111; Юртаева Е. А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 12-22; О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона). 6-е изд., перераб. и доп. / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. 96 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет прийти к выводу о том, что планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации играет ключевую роль в оптимальной организации законотворческого процесса и обеспечении поступательного развития регионального законодательства в соответствии с заданными целевыми установками за счет определения научно обоснованной последовательности создания законодательных актов, координации субъектов законотворчества и усиления контроля за качеством и своевременностью выполнения ими поставленных правовых задач.

Для получения целостного научного знания о методе планирования, используемом в процессе создания законов в субъектах Российской Федерации, целесообразно обращение к системному подходу, с позиции которого планирование подготовки проектов законов и планирование их принятия рассматриваются как неразрывно связанные части единого планового процесса. Применение данного подхода продиктовано взаимообусловленностью стадий законотворческого процесса, в рамках которых осуществляется планирование, и способствует формированию в субъекте Российской Федерации комплексного планирования.

Результативность плановой деятельности в сфере подготовки и принятия проектов законов во многом зависит от того, осуществляется ли указанная деятельность в соответствии с научно обоснованной системой принципов. Принципы выступают основой, на которой формируется вся система планирования законопроектных работ, и базовыми ориентирами для субъектов плановых отношений.

Поскольку планирование является одним из методов правотворческой политики, 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. Систему принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации образуют: законность, учет мнения общественности, публичность, научная обоснованность, экспертность, приоритетность, учет региональных особенностей, преемственность и непрерывность, системность, реализуемость и эффективность планов. Особое место в системе принципов планирования занимает принцип учета региональных особенностей, реализацией которого обусловлено формирование в каждом субъекте Российской Федерации собственного подхода к планированию законопроектных работ.

Субъектами планирования региональной законопроектной деятельности являются органы государственной власти и должностные лица, которые систематически и на профессиональной основе осуществляют разработку планов законопроектных работ и обладают правомочием самостоятельно, без обращения к другим органам власти и должностным лицам инициировать их реализацию:

а) субъекты права законодательной инициативы, относящиеся к профессиональным субъектам законопроектной деятельности (высшие должностные лица, высшие исполнительные органы и депутаты законодательных органов субъектов Российской Федерации);

б) региональные парламенты и их структурные подразделения.

В отдельные отношения по разработке планов региональной законопроектной деятельности могут вступать также иные органы власти, организации и лица, не отвечающие признакам субъектов планирования. К иным участникам плановых отношений относятся:

а) региональные органы власти, которые разрабатывают планы законопроектной деятельности, но не имеют возможности самостоятельно инициировать их реализацию (не обладающие общей компетенцией исполнительные и иные государственные органы);

б) лица, которые принимают участие в отдельных плановых отношениях, но собственные планы, как правило, не разрабатывают (граждане и их объединения, ученые, специалисты и др.);

в) органы власти и лица, осуществляющие обеспечение деятельности субъектов планирования (аппараты законодательных и высших исполнительных органов, помощники и советники депутатов);

г) федеральные органы власти, деятельность и решения которых оказывают влияние на содержание планов региональной законопроектной деятельности и процесс их разработки (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры).

Участие федеральных органов власти в отношениях по планированию региональной законопроектной деятельности не должно приводить к нарушению установленного разграничения полномочий между органами власти Федерации и ее субъектов, а также специализации законодательных и исполнительных органов. Важной задачей является недопущение такого перераспределения полномочий в сфере планирования, при котором основными субъектами плановой деятельности законодательных органов регионов России, определяющими направления их работы, становятся органы исполнительной власти, имеющие собственную сферу полномочий и компетенцию.

В законопроектной работе могут применяться различные виды планирования, классификация которых способствует выявлению многообразия содержания плановой деятельности, обнаружению недостаточно активно используемых технологий планирования, формулированию предложений по его оптимальной организации.

Классификации по продолжительности планового периода и степени приоритетности решаемых задач позволили обратить внимание на важность применения перспективного и стратегического планирования, принятия

долгосрочных и концептуальных плановых документов, в том числе стратегий законопроектной деятельности.

С позиции определенности срока действия планов показана целесообразность утверждения бессрочных плановых документов в целях координации планирования законодательного и социально-экономического развития и обеспечения непрерывности планового процесса.

Исходя из субъектного состава лиц, разрабатывающих планы, продемонстрирована рациональность применения государственно-общественного планирования, при котором к созданию планов законопроектных работ органов публичной власти привлекаются ученые, граждане, иные представители общественности.

Результатом классификации, проведенной по способу формирования планов, стало обоснование практической значимости использования технологии содержательно-приоритетного планирования, предусматривающей формирование плановых документов с учетом необходимости обеспечения их содержательной согласованности и исходя из степени приоритетности предлагаемых к включению в планы проектов законов.

Проведение классификации по форме планов законопроектных работ позволило аргументировать предпочтительность правовой формы планирования, к преимуществам которой относятся большая стабильность, определенность и урегулированность; приобретение планами, утвержденными правовыми актами, официального характера и правовых свойств, в том числе юридической силы, равной юридической силе акта утверждения; возможность установления юридической ответственности за ненадлежащее осуществление планирования и неисполнение плановых документов.

Повышению качества регионального законодательства будет способствовать применение совместного планирования законопроектной деятельности, предусматривающего составление общих плановых документов:

а) несколькими участниками законотворческого процесса в субъекте Федерации;

б) двумя и более регионами России;

в) федеральными и региональными органами власти.

Совместная разработка и утверждение плана законопроектных работ несколькими участниками законотворческого процесса в субъекте Российской Федерации обеспечивает скоординированное принятие правотворческих решений, снижает риск возникновения ошибок, коллизий и дублирующих законодательных инициатив, уменьшает нагрузку на правотворческие органы.

Формирование совместных планов законопроектной работы двух и более субъектов Российской Федерации способствует созданию согласованного правового регулирования вопросов, имеющих межрегиональное значение, а также повышению результативности участия регионов в решении вопросов общегосударственного масштаба в рамках федерального законотворческого процесса. Одной из предпосылок применения данной технологии планирования является двухуровневое устройство субъектов Российской Федерации, а ключевую роль в разработке таких плановых документов могут сыграть межрегиональные объединения органов публичной власти (Совет законодателей Центрального федерального округа, Парламентская Ассоциация Северо-Запада России, Ассоциация законодательных органов субъектов Дальнего Востока и Забайкалья и др.), уже осуществляющие отдельные функции по согласованию законопроектной деятельности регионов – членов данных объединений.

Утверждение совместных планов законопроектной деятельности палат Федерального Собрания и законодательных органов субъектов Российской Федерации обеспечит большую согласованность правового регулирования по предметам совместного ведения, создаст условия для своевременного приведения региональных законов в соответствие с изменениями актов федерального законодательства и выработки законодательных решений,

основанных на сбалансированности интересов Российской Федерации и ее субъектов.

Наиболее эффективной технологией планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации является комплексное планирование, которое предусматривает утверждение плановых документов, характеризующихся универсальностью целей и ориентированных на единовременное совершенствование всей системы регионального законодательства. Комплексность планирования обеспечивается взаимным согласованием по срокам и содержанию проводимых в субъекте Российской Федерации законоподготовительных и законодательных работ, а также соотношением основных параметров планов подготовки проектов подзаконных правовых актов, направленных на обеспечение реализации законов, с планами законопроектной деятельности.

Комплексный характер планирования предполагает учет коррелятивной связи между основными параметрами общественных отношений и фактическим состоянием законодательства, прежде всего посредством использования при составлении планов законопроектной деятельности результатов планирования социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. Такие планы имеют направленность на достижение в первую очередь целей и задач, зафиксированных в документах стратегического планирования, и формируются с учетом положений планов и программ законопроектных работ федеральных органов государственной власти.

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.

Отсутствие определенности в вопросе о том, правовыми актами какого вида (нормативными либо ненормативными) подлежат утверждению планы законопроектной работы в субъектах Российской Федерации, приводит к сложностям с определением юридической природы данных планов, их обязательности или для неопределенного круга лиц, или для конкретно названного субъекта, порядка разработки, введения в действие, обнародования и применения плановых документов. Указанный и другие недостатки правовой формы планов законопроектных работ в субъектах Российской Федерации (неопределенность порядка обнародования планов и официального опубликования утверждающих актов, отсутствие единообразных подходов к обозначению плановых документов и процедур, используемых для их санкционирования) обусловлены недостаточной проработанностью регионального законодательства, отсутствием единой концепции регулирования плановых отношений и официально установленной системы правовых актов.

Устранение данных недостатков 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. Нормативному определению, основанному на проработанной теоретической концепции и анализе регионального опыта, подлежат, в частности:

- 1) понятие, цели и виды планирования подготовки и принятия проектов правовых, прежде всего законодательных, актов;
- 2) принципы плановой деятельности;
- 3) система субъектов планирования, их права, обязанности и ответственность;
- 4) организация контроля за исполнением планов;
- 5) правила определения правовой формы планов и введения их в действие, к которым следует отнести: а) возможность санкционирования планов только путем издания правовых актов об их утверждении; б) утверждение планов

индивидуально-правовыми актами в форме распоряжений, с установлением запрета на введение их в действие актами иных видов и форм; в) обозначение плановых документов, независимо от субъекта их разработки, планами; г) обязательное обнародование планов и официальное опубликование актов об их утверждении.

Практическая реализации перечисленных предложений возможна посредством разработки комплексного системообразующего федерального закона о нормативных правовых актах, упорядочивающего как систему данных актов, так и процесс их создания. В структуре федерального закона о нормативных правовых актах должна быть предусмотрена специальная глава, посвященная планированию правотворческой, в частности законопроектной, деятельности.

Сформулированные в диссертационном исследовании теоретические выводы и предложения, как представляется, могут быть использованы в практической законопроектной работе в целях повышения эффективности плановой деятельности, а также положены в основу дальнейших научных разработок в области теории государства и права, конституционного права, теории правотворчества и теории планирования.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

1. Правовые акты

1.1. Правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 04.07.2020.
2. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
3. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.01.2002. № 4. Ст. 251.
4. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26. Ст. 3378.
5. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52. Ст. 8973.
6. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 345.
7. Указ Президента Российской Федерации от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 10. Ст. 1373.

8. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.05.2012 № 124-СФ «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 23. Ст. 2948.

9. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

10. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 08.06.2012 № 484-6 ГД «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 25. Ст. 3278.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 19. Ст. 2346.

12. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 31.08.2023 № 584 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры Российской Федерации и об улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» // Законность. 2023. № 11.

1.2. Правовые акты субъектов Российской Федерации

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации

13. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 01.09.1997 // Кабардино-Балкарская правда. 2006. № 215.

14. Устав (Основной Закон) Тамбовской области от 30.11.1994 // Тамбовская жизнь. 1994. № 233.

15. Устав города Москвы от 28.06.1995 // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.
16. Устав (Основной Закон) Калининградской области от 18.01.1996 // Янтарный край. 1996. № 20.
17. Устав Санкт-Петербурга от 14.01.1998 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2.
18. Устав Нижегородской области от 30.12.2005 // Правовая среда. 2006. № 3.
19. Устав Брянской области от 20.12.2012 // Официальная Брянщина. 2012. № 20.
20. Устав Белгородской области от 24.06.2022 // Белгородские известия. 2022. № 51.

Законы субъектов Российской Федерации

21. Конституционный закон Республики Тыва от 04.01.2003 № 97 ВХ-1 «О статусе Главы Республики Тыва» // Тувинская правда. 2003.
22. Уставный закон Калининградской области от 29.09.2005 № 651 «О Губернаторе Калининградской области» // Российская газета («Запад России»). 2005. № 219.
23. Уставный закон Красноярского края от 29.01.2009 № 8-2864 «О Законодательном Собрании Красноярского края» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2009. № 9.
24. Уставный закон Калининградской области от 04.05.2010 № 439 «О Законодательном Собрании Калининградской области» // Ведомости Правительства Калининградской области. 2010. № 84.
25. Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 № 25-ОЗ // Ведомости. 2009. № 8/3 (386/3).
26. Закон Тульской области от 14.12.1994 № 4-ЗТО «О законах области» // Тульские известия. 1999. № 219-220.

27. Закон Новгородской области от 06.01.1995 № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах законодательного и исполнительных органов государственной власти Новгородской области» // Новгородские ведомости. 2002. № 38.

28. Закон Краснодарского края от 06.06.1995 № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» // Кубанские новости. 1995. № 98.

29. Закон Республики Бурятия от 19.06.1996 № 321-І «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия» // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1996. № 13.

30. Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 № 42-з «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» // Законы Республики Башкортостан. 1997. Выпуск XIV.

31. Закон Республики Дагестан от 16.08.1997 № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 1997. № 4. Ст. 1050.

32. Закон Брянской области от 03.11.1997 № 28-З «О законах Брянской области и иных нормативных правовых актах Брянской области» // Брянские известия. 1997. № 217.

33. Закон Санкт-Петербурга от 06.07.1998 № 167-25 «О ежегодном послании губернатора Санкт-Петербурга» (утратил силу) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 1998. № 8.

34. Закон Республики Ингушетия от 07.12.1999 № 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» // Ингушетия. 2000. № 1.

35. Закон Сахалинской области от 03.04.2000 № 168 «О законодательной деятельности в Сахалинской области» // Губернские ведомости. 2000. № 67.

36. Закон Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области» // Волжская коммуна. 2000. № 111.

37. Закон Тюменской области от 12.03.2001 № 276 «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» // Вестник Тюменской областной Думы. 2001. № 4.

38. Закон города Москвы от 14.12.2001 № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы» // Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 2. Ст. 301.

39. Закон Республики Мордовия от 21.02.2002 № 10-З «О правовых актах Республики Мордовия» // Известия Мордовии. 2002. № 29.

40. Закон Томской области от 07.03.2002 № 9-ОЗ «О нормативных правовых актах Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 2002. № 4.

41. Закон Магаданской области от 10.07.2002 № 258-ОЗ «О Магаданской областной Думе» // Магаданская правда. 2002. № 79.

42. Закон Кабардино-Балкарской Республики от 03.08.2002 № 52-РЗ «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике» // Кабардино-Балкарская правда. 2002. № 155-156.

43. Закон Омской области от 21.11.2002 № 409-ОЗ «О нормативных правовых актах Омской области» // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2002. № 4 (33). Ст. 1803.

44. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 02.12.2002 № 48-РЗ «О правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» // День Республики. 2002. № 152.

45. Закон Курской области от 02.12.2002 № 57-ЗКО «О правовых актах, принимаемых Курской областной Думой» // Курская правда. 2002. № 199-200.

46. Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25.02.2003 № 14-оз «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2003. № 2. Ст. 103.

47. Закон Тюменской области от 07.03.2003 № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы». 2003. № 4.

48. Закон Республики Саха (Якутия) от 25.12.2003 98-3 № 199-III «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2004. № 4.

49. Закон Кемеровской области – Кузбасса от 19.01.2004 № 1-ОЗ «О Законодательном Собрании Кемеровской области – Кузбасса и законодательной деятельности в Кемеровской области – Кузбассе» // Кузбасс. 2004. № 14.

50. Закон Тверской области от 16.03.2004 № 13-ЗО «О нормативных правовых актах Тверской области» // Тверские ведомости. 2004. № 12.

51. Закон Курганской области от 08.10.2004 № 444 «О нормативных правовых актах Курганской области» // Новый мир. 2004. № 13.

52. Закон Нижегородской области от 10.02.2005 № 8-3 «О нормативных правовых актах Нижегородской области» // Правовая среда. 2005. № 13.

53. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.04.2006 № 13-ЗАО «О правотворчестве» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2006. № 3.

54. Закон Тамбовской области от 23.06.2006 № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области» // Тамбовская жизнь. 2006. № 162-163.

55. Закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 80-ОЗ «О нормативных правовых актах Новосибирской области» // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2007. № 1.

56. Закон Республики Адыгея от 10.07.2006 № 15 «О Государственном Совете – Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2006. № 7.

57. Закон Алтайского края от 09.11.2006 № 122-ЗС «О правотворческой деятельности» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 127. Ст. 157.

58. Закон Костромской области от 11.01.2007 № 106-4-ЗКО «О нормативных правовых актах Костромской области» // СП – нормативные документы. 2007. № 4 (64).

59. Закон Республики Алтай от 05.03.2008 № 18-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2008. № 47. Ст. 51.

60. Закон Республики Марий Эл от 06.03.2008 № 5-З «О нормативных правовых актах Республики Марий Эл» // Марийская правда. 2008. № 45.

61. Закон города Москвы от 08.07.2009 № 25 «О правовых актах города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 7. Ст. 95.

62. Закон Иркутской области от 12.01.2010 № 1-оз «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2010. № 17.

63. Закон Санкт-Петербурга от 19.03.2010 № 134-42 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Правительстве Санкт-Петербурга», Закон Санкт-Петербурга «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» и признании утратившими силу отдельных законов Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2010. № 10.

64. Закон Калининградской области от 11.05.2011 № 3 «О порядке подготовки, принятия, обнародования и вступления в силу законов Калининградской области» // Официально. 2011. № 85.

65. Закон Астраханской области от 10.04.2012 № 18/2012-ОЗ «О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2012. № 17.

66. Закон Республики Карелия от 04.07.2012 № 1619-ЗРК «О нормативных правовых актах Республики Карелия» // Карелия. 2012. № 50.

67. Закон Республики Тыва от 08.05.2013 № 1852 ВХ-I «О нормативных правовых актах Республики Тыва» // Тувинская правда. 2013. № 24.

68. Закон Волгоградской области от 09.12.2014 № 169-ОД «О нормативных правовых актах Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2014. № 237.

69. Закон Республики Хакасия от 11.03.2015 № 18-ЗРХ «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» // Вестник Хакасии. 2015. № 16.

70. Закон города Севастополя от 29.09.2015 № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя. Режим доступа: <http://www.sevzakon.ru>. 29.09.2015.

71. Закон Мурманской области от 27.05.2016 № 2009-01-ЗМО «О нормативных правовых актах Мурманской области» // Ведомости Мурманской областной Думы. 2016. № 164.

72. Закон Липецкой области от 22.12.2020 № 485-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области» // Липецкая газета. 2020. № 154.

73. Закон Челябинской области от 29.06.2022 № 621-ЗО «О нормативных правовых актах Челябинской области» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 29.06.2022.

74. Закон Санкт-Петербурга от 30.06.2022 № 395-51 «О внесении изменений в Устав Санкт-Петербурга» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 01.07.2022.

Правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации

75. Указ Губернатора Свердловской области от 02.07.1996 № 240 «О создании государственного учреждения Свердловской области «Уральский Институт регионального законодательства» // КонсультантПлюс.

76. Указ Мэра Москвы от 13.02.2006 № 11-УМ «О методических правилах подготовки проектов законов города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 12.

77. Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 02.08.2011 № 846 «О порядке подготовки проектов конституционных законов и проектов законов Республики Саха (Якутия), разрабатываемых в порядке реализации законодательной инициативы Главы Республики Саха (Якутия)» // Якутские ведомости. 2011. № 53.

78. Указ Главы Республики Карелия от 31.07.2013 № 63 «Об организации законопроектной деятельности Главы Республики Карелия» // Карелия. 2013. № 66.

79. Указ Губернатора Владимирской области от 27.12.2022 № 284 «О программе законодательной инициативы и нормотворческой деятельности в первом полугодии 2023 года» // Владимирские ведомости. 2022. № 204.

80. Постановление Губернатора Ленинградской области от 19.01.1996 № 3-пг «О Государственном экспертном институте регионального законодательства» // Вестник Законодательного собрания Ленинградской области. 1996. № 1.

81. Постановление Губернатора Вологодской области от 06.06.2013 № 249 «О составе нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемые исполнительными органами области, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих исполнительных органах области» // Красный Север. 2013. № 102.

82. Распоряжение Главы Тамбовской области от 07.04.2023 № 117 «Об обеспечении взаимодействия Правительства Тамбовской области и исполнительных органов Тамбовской области с Тамбовской областной Думой в сфере законопроектной деятельности» // Сетевое издание «Тамбовская жизнь». Режим доступа: <http://www.tamlife.ru>. 07.04.2023.

83. Распоряжение Губернатора Саратовской области от 08.12.2023 № 1279-р «Об утверждении сводного плана законопроектных работ исполнительных органов области на 2024 год» // Сайт Правительства Саратовской области. Режим доступа: <http://saratov.gov.ru/gov/auth/predgubvorg/1279-r.pdf>.PDF.

84. Распоряжение Губернатора Томской области от 02.12.2024 № 332-р «О плане законотворческой деятельности Губернатора Томской области, Администрации Томской области и иных исполнительных органов Томской области на 2025 год» // Официальный сайт Администрации Томской области. Режим доступа: <http://томск.рф/zakonotvorcheskaja-dejatelnost>.

Правовые акты законодательных органов субъектов Российской Федерации

85. Постановление Тюменской областной Думы от 07.12.1994 № 92 «О Регламенте взаимодействия Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа и Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, Положении о совете Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа и Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа (Совете Дум), Соглашении органов государственной власти о сотрудничестве в создании механизма эффективного социально-экономического развития Тюменской области, Ханты-Мансийского

автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Вестник Тюменской областной Думы. 1994. № 9.

86. Постановление Московской городской Думы от 07.07.1995 № 44 «О введении в действие Устава города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

87. Постановление Народного Собрания Республики Дагестан от 28.09.1995 «О Регламенте Народного Собрания Республики Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2004. № 6. Ст. 494.

88. Постановление Тюменской областной Думы от 29.11.1995 № 319 «О протоколе согласия Совета Дум «О совместном плане законопроектных работ» от 02.11.95 № 14» // Вестник Тюменской областной Думы. 1995. № 10.

89. Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа от 29.11.1995 № 73 «О плане законопроектных работ органов представительной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов» // КонсультантПлюс.

90. Постановление Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 05.09.1997 № 408-I «Об утверждении плана правового обеспечения Федеральной целевой программы социально-экономического и национально-культурного возрождения Республики Калмыкия на период до 2002 года» // Ведомости Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия. 1998. № 4.

91. Постановление Воронежской областной Думы от 22.04.2004 № 824-III-ОД «О Регламенте Воронежской областной Думы» // КонсультантПлюс.

92. Постановление Московской городской Думы от 16.11.2005 № 320 «О Регламенте Московской городской Думы» // Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 12.

93. Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 30.05.2007 № 32/1/1-СЗ «О плане законопроектных работ, принимаемом в соответствии с Соглашением о порядке принятия законов Иркутской области и иных нормативных правовых актов Иркутской области с участием органов

государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2007. № 32.

94. Постановление Курской областной Думы от 19.02.2009 № 905-IV ОД «О проекте Концепции совершенствования взаимодействия Совета Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательной деятельности» // КонсультантПлюс.

95. Постановление Ивановской областной Думы от 26.11.2009 № 381 «О доступе к информации о деятельности Ивановской областной Думы» // Собрание законодательства Ивановской области. 2009. № 47.

96. Постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 12.03.2010 № 768-IV ГС «О Примерном плане законопроектной работы в Государственном Совете Республики Татарстан на 2010 год» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2010. № 3.

97. Постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 05.12.2012 № 479-ГС «О Регламенте Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 2012. № 21.

98. Постановление Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 29.09.2014 № 1 ПВХ-2 «О Регламенте Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва» // КонсультантПлюс.

99. Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 24.12.2014 № 20/38-ЗС «О плане законопроектных работ Иркутской области на 2015 год» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2015. № 20.

100. Постановление Президиума Государственного Совета Республики Крым от 02.09.2015 № п72-1/15 «О деятельности Государственного Совета Республики Крым, направленной на законодательное урегулирование проблемных вопросов, возникших в связи с окончанием переходного периода, и внесении изменений в план законопроектных работ Государственного Совета

Республики Крым на 2015 год, утвержденный Постановлением Президиума Государственного Совета Республики Крым от 4 февраля 2015 года № 423-1/15» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. 2015. № 10.

101. Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 21.10.2015 № 71 «О плане работы Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа в четвертом квартале 2015 года» // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2015. № 8.

102. Постановление Московской областной Думы от 28.09.2017 № 22/31-П «О плане работы Московской областной Думы на IV квартал 2017 года» // КонсультантПлюс.

103. Постановление Думы Астраханской области от 21.11.2017 № 692/13 «О Регламенте Думы Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2017. № 47.

104. Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 15.07.2020 № 1866-П «О формировании Комиссии Законодательного Собрания Краснодарского края для подготовки предложений о внесении изменений в законодательство Краснодарского края в связи с принятием поправки к Конституции Российской Федерации» // Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края. Режим доступа: <http://www.kubzsk.ru>. 17.07.2020.

105. Постановление Законодательной Думы Томской области от 24.02.2022 № 177 «О плане законотворческой деятельности Законодательной Думы Томской области на 2022 год» // Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области. 2022. № 1-5.

106. Постановление Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 16.03.2022 № 1389 ПВХ-III «О примерном плане законопроектной работы по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Официальный сайт Верховного

Хурала (парламента) Республики Тыва. Режим доступа: <http://www.khural.org>. 16.03.2022.

107. Постановление Президиума Государственного Совета Республики Татарстан от 15.09.2022 № 1554-VI ГС «Об утверждении Правил подготовки проектов законов Республики Татарстан» // КонсультантПлюс.

108. Постановление Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея от 20.02.2024 № 677-ГС «О плане законотворческой и контрольной деятельности Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея на 2024 год» // Ведомости Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея. 2024. № 32.

109. Постановление Законодательного Собрания Приморского края от 27.03.2024 № 1342 «О плане мероприятий Законодательного Собрания Приморского края по реализации основных положений, изложенных в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 29 февраля 2024 года» // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2024. № 53.

110. Постановление Президиума Государственного Совета Республики Татарстан от 22.11.2024 № 17-VII ПГС «О Плане мероприятий Государственного Совета Республики Татарстан по реализации предложений Раиса Республики Татарстан, содержащихся в Послании Раиса Республики Татарстан Государственному Совету Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2024. № 11.

111. Постановление Тюменской областной Думы от 29.11.2024 № 1268 «О Плане законопроектных работ Тюменской областной Думы на 2025 год» // Тюменские известия. 2024. № 216.

112. Постановление Костромской областной Думы от 12.12.2024 № 1102 «О перспективном плане работы Костромской областной Думы на 2025 год» // КонсультантПлюс.

113. Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 17.12.2024 № 2174 «О плане законопроектной работы и

контрольной деятельности Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа на 2025 год» // Сетевое издание «Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа». Режим доступа: <http://www.zsyanao.ru>. 19.12.2024.

114. Постановление Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 19.12.2024 № 4-41 «О Плане законопроектной, контрольной и организационной деятельности Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай на I полугодие 2025 года» // Официальный портал Республики Алтай. Режим доступа: <http://www.altai-republic.ru>. 22.12.2024.

115. Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 19.12.2024 № 1335-VII «О Примерной программе нормотворческой деятельности Законодательного Собрания Нижегородской области на 2025 год» // КонсультантПлюс.

116. Постановление Законодательного Собрания Владимирской области от 20.12.2024 № 431 «О плане законотворческой деятельности Законодательного Собрания Владимирской области на 2025 год» // КонсультантПлюс.

117. Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 24.12.2024 № 1344 «О Плане работы Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2025 год» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 26.12.2024.

118. Постановление Брянской областной Думы от 27.12.2024 № 8-151 «О плане законотворческой деятельности Брянской областной Думы на первое полугодие 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 30.12.2024.

119. Постановление Ивановской областной Думы от 30.01.2025 № 6 «О примерной программе законопроектной работы Ивановской областной Думы на 2025 год» // Постановления Ивановской областной Думы, иная официальная информация. 2025. № 2.

120. Постановление Парламента Чеченской Республики от 30.01.2025 № 737-5с «О примерном Плане законотворческой работы Парламента Чеченской Республики на 2025 год» // КонсультантПлюс.

121. Постановление Псковского областного Собрания депутатов от 30.01.2025 № 947 «О плане законопроектных работ Псковского областного Собрания депутатов на I полугодие 2025 года» // Псковская правда. 2025. № 5.

122. Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 31.01.2025 № 1397-П «О плане нормотворческой и контрольной деятельности Законодательного Собрания Краснодарского края на 2025 год» // Официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края. Режим доступа: <http://www.kubzsk.ru>. 31.01.2025.

123. Постановление Законодательной Думы Томской области от 27.02.2025 № 1644 «О плане законотворческой деятельности Законодательной Думы Томской области на первое полугодие 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 05.03.2025.

124. Постановление Смоленской областной Думы от 27.02.2025 № 59 «О плане законопроектной работы Смоленской областной Думы на 2025 год» // Сайт Смоленской областной Думы. Режим доступа: http://www.smoloblduma.ru/work/Plan_25.php.

125. Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 25.06.2025 № 952-П-7 «О плане работы Законодательного Собрания Тверской области на III квартал 2025 года» // КонсультантПлюс.

Правовые акты исполнительных органов субъектов Российской Федерации

126. Распоряжение Администрации Смоленской области от 29.08.2002 № 725-р «Об утверждении плана подготовки проектов областных законов, принятие которых необходимо в целях реализации отдельных Федеральных

законов, плана подготовки законопроектов в целях приведения областных законов в соответствие с федеральным законодательством» // КонсультантПлюс.

127. Постановление Правительства Москвы от 21.02.2006 № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 17.

128. Постановление Правительства Республики Тыва от 16.06.2008 № 381 «Об утверждении Регламента Правительства Республики Тыва» // КонсультантПлюс.

129. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11.11.2009 № 1257 «О Концепции повышения энергетической эффективности и стимулирования энергосбережения» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2009. № 12.

130. Постановление Правительства Мурманской области от 30.01.2014 № 32-ПП «О Регламенте Правительства Мурманской области и иных исполнительных органов Мурманской области» // Сборник нормативных правовых актов Губернатора Мурманской области, Правительства Мурманской области, иных исполнительных органов государственной власти Мурманской области. Режим доступа: <http://www.gov-murman.ru>. 07.02.2014.

131. Постановление Правительства Республики Тыва от 04.07.2023 № 470 «О проекте соглашения о взаимодействии и сотрудничестве между Правительством Республики Тыва и прокуратурой Республики Тыва» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. 05.07.2023.

132. Постановление Правительства Вологодской области от 27.12.2024 № 1642 «О плане законопроектной деятельности Правительства Вологодской области на 2025 год» // Красный Север. 2025. № 4.

133. Распоряжение Правительства Ивановской области от 07.03.2012 № 44-рп «Об итогах законопроектной деятельности в 2011 году и о примерном плане законопроектной деятельности на 2012 год» // КонсультантПлюс.

134. Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 16.12.2024 № 173-РП «О плане законопроектных работ исполнительных органов Ямало-Ненецкого автономного округа на 2025 год» // Сайт Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа. Режим доступа: <http://www.yanao.ru/dokumenty/113253/>.

135. Распоряжение Правительства Ставропольского края от 18.12.2024 № 1018-рп «О проекте Примерного плана законопроектной деятельности Губернатора Ставропольского края и Правительства Ставропольского края на 2025 год» // КонсультантПлюс.

136. Распоряжение Правительства Ивановской области от 20.12.2024 № 146-рп «О плане законопроектных работ в Правительстве Ивановской области на 2025 год» // КонсультантПлюс.

137. Распоряжение Правительства Московской области от 27.12.2024 № 885-РП «О плане законопроектной деятельности Правительства Московской области на 2025 год» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. Режим доступа: <http://www.mosreg.ru>. 28.12.2024.

138. Распоряжение Правительства Нижегородской области от 28.12.2024 № 1318-р «Об утверждении примерного плана законопроектной работы Правительства Нижегородской области на 2025 год» // КонсультантПлюс.

1.3. Правовые акты СССР и РСФСР

139. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23.12.1970 № 1025 «Об улучшении правовой работы в народном хозяйстве» // Сборник постановлений Правительства СССР. 1971. № 1. Ст. 1.

140. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25.06.1975 № 558 «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного

законодательства» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1975. № 16. Ст. 98.

141. Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 12.12.1977 «Об организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 51. Ст. 764.

142. Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 23.03.1978 № 229 «Вопросы Свода законов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 15. Ст. 239.

143. Постановление Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 28.08.1986 № 1051 «О плане подготовки законодательных актов СССР, постановлений Правительства СССР и предложений по совершенствованию законодательства СССР на 1986 – 1990 годы» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 782.

144. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР и Совета Министров РСФСР от 03.04.1987 № 126 «О плане подготовки законодательных актов РСФСР, постановлений Правительства РСФСР и предложений по совершенствованию законодательства РСФСР на 1987 – 1990 годы» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1987. № 5. Ст. 40.

2. Судебные акты

145. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2006 № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2007. № 1.

146. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании

нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Российская газета. 2019. № 6.

3. Иные документы

147. Соглашение о взаимодействии Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Уральскому федеральному округу и Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в сфере обеспечения соответствия нормативных правовых актов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры нормативным правовым актам Российской Федерации // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2006. № 6. Ст. 654.

148. Совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на 2013 – 2014 годы // КонсультантПлюс.

149. Совместный план законопроектной работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и Губернатора Санкт-Петербурга на 2024 – 2025 годы // Сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Режим доступа: <https://www.assembly.spb.ru/upload/iblock/b97/9otjfaqbompuyjevo9bj29atp3oym2rk.pdf>.

150. Положение об Объединенной комиссии Московской городской Думы и Московской областной Думы по координации законотворческой деятельности // Сайт Московской городской Думы. Режим доступа: <http://www.duma.mos.ru/ru/475/page/polojenie-o-komissii-moskovskoy-gorodskoy-dumyi-i-moskovskoy-oblastnoy-dumyi-po-koordinatsii-zakonotvorcheskoy-deyatelnosti>.

4. Научная литература

4.1. Авторефераты и диссертации

151. Агамиров, К. В. Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы: Дис. ... докт. юрид. наук / К. В. Агамиров. – М., 2020. – 593 с.

152. Виноградов, Т. П. Разработка проектов законов Российской Федерации: конституционно-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук / Т. П. Виноградов. – М., 2018. – 239 с.

153. Золотухина, Т. А. Законотворческая деятельность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук / Т. А. Золотухина. – Белгород, 2017. – 452 с.

154. Карабеков, М. М. Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. М. Карабеков. – Краснодар, 2010. – 31 с.

155. Куликов, М. А. Манипулирование целями и средствами в правовом регулировании: проблемы теории и практики: Дис. ... докт. юрид. наук / М. А. Куликов. – М., 2023. – 412 с.

156. Мамяшева, Д. Р. Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук / Д. Р. Мамяшева. – М., 2023. – 207 с.

157. Метшин, И. Р. Правовая система республики в составе Российской Федерации (на примере Республики Татарстан): Дис. ... канд. юрид. наук / И. Р. Метшин. – М., 1999. – 192 с.

158. Никчемная, Е. А. Право как средство государственного стратегического планирования: Дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Никчемная. – М., 2012. – 230 с.

159. Платонов, В. М. Законодательный процесс в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Платонов. – М., 1999. – 202 с.

160. Погодина, И. В. Проблемы планирования в российской юридической практике: Дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Погодина. – Владимир, 2004. – 181 с.

161. Старовойтов, А. В. Планирование законоподготовительной и законодательной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Старовойтов. – М., 2004. – 198 с.

162. Федорченко, А. А. Принципы правовой системы России: Теоретический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Федорченко. – М., 2003. – 176 с.

163. Фомичева, О. А. Законотворческий процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: Дис. ... докт. юрид. наук / О. А. Фомичева. – Екатеринбург, 2022. – 400 с.

4.2. Научная литература

164. Абрамова, А. И. Правовая программа Москвы: концептуальный подход к разработке / А. И. Абрамова, А. Е. Сукало, Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 1998. – № 3 (16). – С. 38-43.

165. Абрамова, А. И. Правовая программа Москвы: концептуальный подход к разработке / А. И. Абрамова, А. Е. Сукало, Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 1998. – № 4-5 (17-18). – С. 85-90.

166. Абрамова, А. И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования / А. И. Абрамова // Журнал российского права. – 2007. – № 2 (122). – С. 14-23.

167. Абрамова, А. И. Законодательная идея и форма ее реализации / А. И. Абрамова // Журнал российского права. – 2010. – № 12 (168). – С. 65-72.

168. Абрамова, А. И. Актуальные проблемы планирования законодательной деятельности / А. И. Абрамова // Журнал российского права. – 2012. – № 3. – С. 41-50.

169. Авакьян, С. А. Общественный фактор в законотворчестве: некоторые проблемы и предложения / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 3. – С. 8-13.

170. Авакьян, С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики: монография / С. А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2022. – 484 с.

171. Андриченко, Л. В. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов Российской Федерации / Л. В. Андриченко, А. Н. Чертков // Журнал российского права. – 2009. – № 2 (146). – С. 3-10.

172. Аникушин, С. В. Теоретико-философские аспекты понимания категории «принцип» / С. В. Аникушин, С. Г. Лысенков // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2014. – № 2 (62). – С. 11-16.

173. Артамонов, А. Н. Концепция законопроекта как залог качества принимаемого закона / А. Н. Артамонов // Российская юстиция. – 2013. – № 6. – С. 11-14.

174. Атаманчук, Г. В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. – М.: Издательство «Экономика», 2002. – С. 567.

175. Атаманчук, Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем) / Г. В. Атаманчук. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 400 с.

176. Балацкий, Е. В. Инструменты государственного управления: прогнозирование vs проектирование / Е. В. Балацкий, Н. А. Екимова // Управленец. – 2021. – № 1. – С. 18-31.

177. Баранов, В. М. Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление / В. М. Баранов // Журнал российского права. – 2008. – № 2 (134). – С. 9-17.

178. Баранов, В. М. Идея и концепция законопроекта: понятие, значение, диалектика функционирования / В. М. Баранов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2012. – № 1 (17). – С. 15-29.

179. Баранов, В. М. Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации / В. М. Баранов // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 29-45.

180. Баранов, В. М. Норморайтер как профессия / В. М. Баранов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 6 (119). – С. 18-29.

181. Баранов, В. М. Ссылки (отсылки) в актах правотворчества: технико-юридические дефекты и пути преодоления их вредных последствий / В. М. Баранов // Журнал российского права. – 2022. – № 3. – С. 5-21.

182. Баранова, М. В. Концептуальное опережение федеральной правовой регламентации законодательством субъекта Российской Федерации (на примере противодействия попрошайничеству) / М. В. Баранова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2016. – № 1 (33). – С. 215-226.

183. Безруков, А. В. Разграничение компетенции между публично-территориальными образованиями в условиях федеративных преобразований / А. В. Безруков // Современное право. – 2010. – № 12. – С. 18-23.

184. Божьев В. П. Научные проблемы совершенствования советского законодательства / В. П. Божьев, С. Н. Братусь // Социалистическая законность. – 1966. – № 2. – С. 13-17.

185. Бошно, С. В. Приказ: нормативный или правоприменительный акт? / С. В. Бошно, Т. А. Пытикова // Юрист. – 2005. – № 10. – С. 10-13.

186. Брюнин, В. В. Послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как фактор, определяющий стратегическое планирование законодательной деятельности / В. В. Брюнин // Адвокат. – 2008. – № 9. – С. 93-96.

187. Быкова, А. Г. Правовой статус председателя законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Сибирском федеральном округе / А. Г. Быкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 10. – С. 3-7.

188. Быкова, А. Г. Коллегиальное руководство в структуре законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Сибирском федеральном округе / А. Г. Быкова // Вестник Омской юридической академии. – 2014. – № 1 (22). – С. 32-34.

189. Власенко, Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению / Н. А. Власенко // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 43-54.

190. Власенко, Н. А. Кризисные тенденции в законотворчестве современной России / Н. А. Власенко // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 175-182.

191. Власенко, Н. А. Законодательная технология: опыт, теория, правила // Избранное / Н. А. Власенко. – М.: Норма, 2019. – 688 с.

192. Власенко, Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография / Н. А. Власенко. – М.: ИНФРА-М, 2019. – 157 с.

193. Гайворонская, Я. В. Система правовых актов Российской Федерации / Я. В. Гайворонская // Lex russica. – 2013. – № 8. – С. 830-838.

194. Голубцов, В. Г. Особенности и виды оперативно-распространительных правовых норм / В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2023. – № 3 (61). – С. 451-466.

195. Горобец, В. Д. Этапы федерального законотворческого процесса в Российской Федерации / В. Д. Горобец // Закон и право. – 2019. – № 9. – С. 15-18.

196. Губин, Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы: монография / Е. П. Губин. – М.: Норма: ИНФРАМ, 2023. – 316 с.

197. Гулягин, А. Ю. Административный мандат органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства / А. Ю. Гулягин // Журнал российского права. – 2009. – № 2 (146). – С. 27-33.

198. Гурьянова, В. В. Общая характеристика цели в праве / В. В. Гурьянова, Л. Д. Чулюкин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2023. – № 1 (59). – С. 24-46.

199. Должиков, А. В. Уже пора умом Россию понимать? Требование пригодности в конституционном правосудии / А. В. Должиков // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 6. – С. 51-86.

200. Дубровина, Д. И. Конституционное регулирование планирования в России: история, современность, перспективы / Д. И. Дубровина // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – № 8. – С. 25-30.

201. Желдыбина, Т. А. Планирование правотворческой деятельности в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ / Т. А. Желдыбина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 5 (100). – С. 16-22.

202. Жидких, А. А. Современные приоритеты участия прокуратуры в правотворческой деятельности / А. А. Жидких // Законность. – 2016. – № 5 (979). – С. 21-23.

203. Завадский, С. Планирование правотворческой деятельности в странах социализма / С. Завадский // Советское государство и право. – 1979. – № 2. – С. 72-81.

204. Залоило, М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества / М. В. Залоило // Журнал российского права. – 2018. – № 4. – С. 43-53.

205. Залоило, М. В. Законодательный процесс в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития / М. В. Залоило // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. – 2023. – № 1. – С. 45-57.

206. Залоило, М. В. Современные юридические технологии в правотворчестве: научно-практическое пособие / М. В. Залоило; под ред. Д. А. Пашенцева. – М.: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2024. – 184 с.

207. Злобин, А. В. Формы права в современной России / А. В. Злобин // *Lex russica*. – 2018. – № 4. – С. 23-36.

208. Игишев, К. А. Некоторые аспекты теоретико-правового обоснования понятия «законопроектный процесс» / К. А. Игишев, А. А. Югов // *Конституционное и муниципальное право*. – 2007. – № 3. – С. 8-12.

209. Исаков, В. Б. Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации / В. Б. Исаков // *Законодательство*. – 1997. – № 4. – С. 54-58.

210. Исаков, В. Б. Федеральное законотворчество: некоторые тенденции развития / В. Б. Исаков // *Журнал российского права*. – 2000. – № 3. – С. 22-41.

211. Исаков, В. Б. Подготовка законов: монография / В. Б. Исаков. – М.: Инфра-М, 2002. – 57 с.

212. Исаков, В. Б. Приемы юридической техники на начальных стадиях законодательного процесса / В. Б. Исаков // *Юридическая техника*. – 2007. – № 1. – С. 172-178.

213. Исаков, В. Б. Классификации и классификаторы в науке и аналитике / В. Б. Исаков // *Юридическая техника*. – 2024. – № 18. – С. 17-31.

214. Казьмин, И. Ф. Совершенствование практики планирования законопроектных работ / И. Ф. Казьмин // *Труды института законодательства и сравнительного правоведения*. – 1993. – № 53. – С. 73-82.

215. Каллистратова, Р. Ф. Обновление и совершенствование законодательства / Р. Ф. Каллистратова, Л. Ф. Лесницкая // *Советское государство и право*. – 1967. – № 2. – С. 20-25.

216. Канчукоева, А. В. Планирование как условие эффективности подготовки и принятия нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации

Федерации / А. В. Канчукоева // Законодательство и экономика. – 2006. – № 8. – С. 14-17.

217. Капитанов, К. И. Теоретические аспекты планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации / К. И. Капитанов // Экономика. Право. Общество. – 2023. – Т. 8, № 4 (36). – С. 85-91.

218. Капитанов, К. И. Субъекты планирования региональной законопроектной деятельности в Российской Федерации / К. И. Капитанов // Теория и практика общественного развития. – 2024. – № 1 (189). – С. 162-168.

219. Капитанов, К. И. К вопросу о понятии и системе принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации / К. И. Капитанов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2024. – № 4. – С. 304-314.

220. Капитанов, К. И. О текущем, перспективном и стратегическом планировании законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации / К. И. Капитанов // Вопросы российского и международного права. – 2025. – Том 15. № 7А. – С. 7-14.

221. Капитанов, К. И. Виды планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и их классификация / К. И. Капитанов // Экономика. Право. Общество. – 2025. – Т. 10, № 3 (43). – С. 58-69.

222. Карсанин, А. Е. Определение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации направлений и приоритетов законодательной деятельности региона / А. Е. Карсанин // Адвокат. – 2010. – № 12. – С. 45-48.

223. Карсанин, А. Е. Порядок подготовки проектов законов города Москвы, вносимых в Московскую городскую Думу мэром Москвы / А. Е. Карсанин // Законодательство и экономика. – 2010. – № 10. – С. 5-9.

224. Карташов, В. Н. Юридические технологии – перспективные направления исследований в современной науке / В. Н. Карташов // Вестник

Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова. Серия Гуманитарные науки. – 2008. – № 6. – С. 46-49.

225. Карташов, В. Н. Законодательная технология субъектов Российской Федерации / В. Н. Карташов, С. В. Бахвалов; ЯрГУ. – Ярославль, 2010. – 368 с.

226. Карташов, В. Н. Законодательная стратегия в системе стратегий национального развития / В. Н. Карташов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 7. – С. 42-45.

227. Керимов, Д. А. Культура и техника законотворчества / Д. А. Керимов. – М.: Юрид. лит., 1991. – 158 с.

228. Керимов, Д. А. Законодательная техника: научно-методическое и учебное пособие / Д. А. Керимов. – М.: Норма: ИНФРА М, 2023. – 128 с.

229. Кивленок, Т. В. Функции атипичных правовых актов / Т. В. Кивленок. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 12. – С. 3-5.

230. Кикавец, В. В. Планирование как основа эффективного финансового обеспечения публичных закупок / В. В. Кикавец // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2022. – № 1. – С. 149-170.

231. Кикоть, В. Я. Социальное управление. Теория, методология, практика: монография / В. Я. Кикоть, Д. И. Грядовой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 311 с.

232. Клишас, А. А. Развитие Российской Федерации как социального государства в контексте 30-летия Конституции Российской Федерации / А. А. Клишас // Журнал российского права. – 2023. – Т. 27. № 12. – С. 22-37.

233. Ковачев, Д. А. Конституционный принцип: его понятие, реальность и фиктивность / Д. А. Ковачев // Журнал российского права. – М.: Норма, 1997, № 9. – С. 71-77.

234. Ковачев, Д. А. Механизм правотворчества социалистического государства. Вопросы теории / Д. А. Ковачев. – М.: Юрид. лит., 1977. – 112 с.

235. Колибаб, К. Е. Актуальные проблемы кодификации законодательства Союза ССР / К. Е. Колибаб // Советское государство и право. – 1975. – № 1. – С. 5-11.

236. Конкина, И. И. Проблемы планирования законодательной деятельности в Российской Федерации на современном этапе / И. И. Конкина // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 1. – С. 29-36.

237. Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2014. – 128 с.

238. Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. – М.: Городец, 2004. – 848 с.

239. Костюченко, Н. И. Классификация функций социальных систем: теоретические и правовые основы / Н. И. Костюченко. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2016. – 352 с.

240. Кравцова, Е. А. Планирование законодательного процесса как часть законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации / Е. А. Кравцова // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 1. – С. 46-48.

241. Крашенинников, П. В. Закон и законотворческий процесс / П. В. Крашенинников. – М.: Статут, 2017. – 161 с.

242. Кудрявцева, В. П. Субъекты исполнительного производства: теоретические аспекты и правоприменительные проблемы / В. П. Кудрявцева // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 6. – С. 58-63.

243. Кудряшова, Е. В. К вопросу о содержании понятий «директивное» и «индикативное» планирование / Е. В. Кудряшева // Административное право и процесс. – 2011. – № 4. – С. 39-42.

244. Кунц, Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О'Доннел. Пер. с англ. В 2 т. Т. 1. – М., 1981. – С. 495.

245. Кутафин, О. Е. Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект / О. Е. Кутафин. – М.: Юрид. лит., 1980. – 240 с.

246. Липатов, Э. Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В. В. Володина. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2009. – 164 с.

247. Луков, Е. В. Проблема определения статуса межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» в начале 1990-х гг. / Е. В. Луков // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 352. – С. 82-87.

248. Мазуренко, А. П. К вопросу о методах правотворческой политики / А. П. Мазуренко // Юрист-Правоведь. – 2007. – № 5 (24). – С. 22-26.

249. Мазуренко, А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность / А. П. Мазуренко. – М.: Юрист, 2010. – 391 с.

250. Максуров, А. А. Координационная юридическая стратегия: проблемы определения / А. А. Максуров // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – № 2 (12). – С. 23-25.

251. Малько, А. В. Цели и средства в праве и правовой политике / А. В. Малько, К. В. Шундилов. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. – 294 с.

252. Малько, А. В. Теория правовых актов: необходимость и пути создания / А. В. Малько, Я. В. Гайворонская // Государство и право. – 2012. – № 2. – С. 15-24.

253. Мальцев, Г. В. Социальные основания права: монография / Г. В. Мальцев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 800 с.

254. Мацкевич, И. М. Субъекты законотворчества: к вопросу о нормотворцах и не только / И. М. Мацкевич // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 2 (42). – С. 333-340.

255. Москалькова, Т. Н. Нормотворчество: научно-практическое пособие / Т. Н. Москалькова, В. В. Черников. – 2-е изд., доп. и испр. – М.: Проспект, 2015. – 448 с.

256. Муратов, А. С. Синергизм и эмерджентность: генезис их гармонизации в экономике и управлении / А. С. Муратов, И. П. Поварич // Вестник КемГУ. – 2012. – № 1. – С. 271-275.

257. Научные концепции развития российского законодательства: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. – 8-е изд., доп. и перераб. – М.: Норма, 2024. – 656 с.

258. Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. – М.: Наука, 1981. – 317 с.

259. Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для вузов / под ред. Ю. Г. Арзамасова. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2025. – 542 с.

260. Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. – М.: Юстицинформ, 2011. – 312 с.

261. Нормотворчество и нормотворческий процесс органов государственной власти субъектов Российской Федерации (по материалам Крыма и Севастополя 2020 года): учебное пособие для магистров / под ред. Ю. Г. Арзамасова, С. А. Трофимова, И. В. Бондарчука. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2022. – 316 с.

262. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (проект федерального закона) / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2021. – 96 с.

263. Овсепян, Ж. Парламент как основа демократического конституционного строя (проблемы и перспективы развития в Российской Федерации) / Ж. Овсепян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 2 (59). – С. 9-17.

264. Овсепян, Ж. И. Гносеологическая природа законодательных полномочий парламента: вопросы теории и понятийного аппарата / Ж. И. Овсепян // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 6. – С. 13-22.

265. Организация законопроектной работы в системе федеральных органов исполнительной власти / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Юрист, 2006. – 140 с.

266. Парламентское право России: монография / под ред. Т. Я. Хабриевой. – М.: Издание Государственной Думы, 2013. – 400 с.

267. Петров, А. Н. Теория планирования: первое приближение / А. Н. Петров. – 2-е изд. – СПб.: Изд-во СПбГЭУ, 2023. – 151 с.

268. Пиголкин, А. С. Подготовка проектов нормативных актов (организация и методика) / А. С. Пиголкин. – М.: Юридическая литература, 1968. – 167 с.

269. Пиголкин, А. С. Планирование законопроектной деятельности / А. С. Пиголкин, М. Н. Николаева // Советское государство и право. – 1972. – № 11. – С. 43-49.

270. Пиголкин, А. С. Плановые основы совершенствования советского законодательства / А. С. Пиголкин, М. Н. Николаева // Правоведение. – 1982. – № 3. – С. 3-8.

271. Пиголкин, А. С. Новый план законопроектных работ в СССР / А. С. Пиголкин, И. Ф. Казьмин // Хозяйство и право. – 1987. – № 1. – С. 10-15.

272. Пиголкин, А. С. Региональные программы законотворчества получают научное обоснование / А. С. Пиголкин, Т. Н. Рахманина, З. С. Жалялетдинова // Журнал российского права. – 1997. – № 3. – С. 39-49.

273. Пляхимович, И. И. Перспективное планирование нормотворчества в Беларуси / И. И. Пляхимович // Закон: стабильность и динамика: материалы Междунар. школы-практикума молодых ученых-юристов, Москва, 1 – 3 июня 2006 г. / отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М., 2007. – С. 161-166.

274. Поленина, С. В. О долгосрочном планировании развития законодательства / С. В. Поленина, Н. П. Колдаева // Советское государство и право. – 1979. – № 6. – С. 51-58.

275. Понкин, И. В. Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке / И. В. Понкин, А. И. Редькина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 37. – С. 249-259.

276. Проблемы совершенствования советского законодательства / под ред. И. С. Самощенко. – М.: Юрид. лит., 1977. – 271 с.

277. Пронина, М. П. Презумпции и принципы в праве: вопросы соотношения / М. П. Пронина // Юридический мир. – 2010. – № 5. – С. 32-36.

278. Радченко, В. И. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм / В. И. Радченко, О. А. Иванюк, И. В. Плюгина, А. М. Цирин, Г. Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2008. – № 8. – С. 3-14.

279. Райзберг, Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учебное пособие / Б. А. Райзберг. – М.: ИНФРА-М, 2024. – 384 с.

280. Рейхерт, Е. С. Социальное управление как особая разновидность управления / Е. С. Рейхерт // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. – 2006. – № 13 (68). – С. 338-342.

281. Россинский, Б. В. Исполнительная власть в системе государственного управления: монография / Б. В. Россинский. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 376 с.

282. Румянцев, М. Б. Правообразование и правотворчество в России: монография / М. Б. Румянцев. – Чебоксары: Среда, 2023. – 360 с.

283. Румянцева, В. Г. Понятие принципа права в контексте законотворческого процесса / В. Г. Румянцева, Ю. Е. Ширяев // История государства и права. – 2006. – № 8. – С. 4-6.

284. Самощенко, И. С. Теоретические проблемы законодательства развитого социализма / И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1977. – № 11. – С. 67-75.

285. Самощенко, И. С. Планирование законодательства в СССР / И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1983. – № 3. – С. 3-11.

286. Сенчагов, В. К. Закон о стратегическом планировании и задачи по его реализации / В. К. Сенчагов, Е. А. Иванов // Вестник Финансового университета. – 2015. – № 3. – С. 38-50.

287. Сивицкий, В. А. Коллизии как болезнь роста содержательности правового регулирования: методы «профилактики» и «лечения» / В. А. Сивицкий // Юридическая техника. – 2017. – № 11. – С. 308-314.

288. Сидоркин, А. С. Принципы права: понятие и роль в правовом регулировании / А. С. Сидоркин // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2009. – № 4. – С. 5-12.

289. Смолина, Ю. М. Дефекты индивидуальных правовых актов органов публичной власти: понятие и классификация / Ю. М. Смолина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2023. – № 12. – С. 21-24.

290. Старовойтов, А. В. Обеспечение планомерности законопроектной деятельности: факторы, тенденции, проблемы / А. В. Старовойтов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 4 (49). – С. 8-19.

291. Субботин, А. Л. Классификация / А. Л. Субботин. – М., 2001. – 94 с.

292. Сырых, В. М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам: настольная книга соискателя / В. М. Сырых. – М.: РАП, 2012. – С. 500.

293. Тавокин, Е. П. Теория управления: учебное пособие / Е. П. Тавокин. – М.: ИНФРА-М, 2023. – 202 с.

294. Тихомиров, Ю. А. Управленческое решение: монография / Ю. А. Тихомиров. – М.: Наука, 1972. – 286 с.

295. Тихомиров, Ю. А. Теория закона / Ю. А. Тихомиров. – М.: Наука, 1982. – 257 с.

296. Тихомиров, Ю. А. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня / Ю. А. Тихомиров, Т. Н. Рахманина, А. Г. Хабибулин // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 88-93.

297. Тихомиров, Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2009. – № 4. – С. 3-9.

298. Тихомиров, Ю. А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности / Ю. А. Тихомиров // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 46-52.

299. Тощенко, Ж. Т. Прогнозирование, проектирование и планирование в социальном управлении / Ж. Т. Тощенко // Социология власти. – 2005. – № 5. – С. 23-45.

300. Туранин, В. Ю. Актуальность проведения лингво-юридических экспертиз региональных законопроектов / В. Ю. Туранин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 12. – С. 19-20.

301. Уваров, А. А. Вопросы формирования системы федеративных отношений в России / А. А. Уваров // Российский юридический журнал. – 2023. – № 5 (152). – С. 72-80.

302. Уманская, В. П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 176 с.

303. Усеев, Р. З. Проект концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 года: вопросы формы, содержания и сравнения с концепцией развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года / Р. З. Усеев // Вестник Самарского юридического института. – 2020. – № 2 (38). – С. 77-86.

304. Филиппова, Н. А. Автономный округ в составе области: договорный процесс в контексте российской конституционной реформы 2020 г. / Н. А. Филиппова // Конституционное и муниципальное право. – 2023. – № 11. – С. 46-51.

305. Филиппова, С. Ю. Инструментальный подход в науке частного права / С. Ю. Филиппова. – М.: Статут, 2013. – 350 с.
306. Философская энциклопедия: В 5 томах. Т. 5 / Под редакцией Ф. В. Константинова. – М.: Советская энциклопедия, 1970. – 740 с.
307. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – М.: Республика, 2001. – 719 с.
308. Фомичева, О. А. Участие исполнительной власти в законотворческом процессе / О. А. Фомичева // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 7. – С. 55-59.
309. Хабибуллин, А. Г. Теоретико-методологические проблемы законотворчества в условиях глобализации / А. Г. Хабибуллин // Журнал российского права. – 2006. – № 9. – С. 40-45.
310. Хабибуллина, Г. Р. Региональный законопроект: понятия, особенности / Г. Р. Хабибуллина // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 18-20.
311. Хабриева, Т. Я. Глобализация и законодательный процесс / Т. Я. Хабриева // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации: сборник статей. – Нижний Новгород, 2007. – С. 26-33.
312. Хамуков, А. В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение / А. В. Хамуков // Российская юстиция. – 2010. – № 6. – С. 49-52.
313. Хамуков, А. В. Разработка концепции законопроекта как ключевая стадия законотворческого процесса / А. В. Хамуков // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – С. 46-49.
314. Цишковский, Е. А. Парламентское представительство и профессиональная компетентность законодателя / Е. А. Цишковский // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 481-487.

315. Черепанов, В. А. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» / В. А. Черепанов // Журнал российского права. – 2014. – № 3. – С. 105-111.

316. Чеснокова, М. Д. Правовой мониторинг в социальной сфере / М. Д. Чеснокова // Журнал российского права. – 2009. – № 4. – С. 20-35.

317. Четвериков, В. С. Функции государственного управления в деятельности исполнительной власти / В. С. Четвериков // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – № 3. – С. 168-171.

318. Чиркин, В. Е. О порядке принятия федерального закона в России (верна ли формулировка ч. 1 ст. 105 Конституции РФ?) / В. Е. Чиркин // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 2 (75). – С. 116-125.

319. Чиркин, В. Е. Верхняя палата современного парламента: сравнительно-правовое исследование: монография / В. Е. Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. – 144 с.

320. Шими́на, М. А. Функциональное наполнение управленческой деятельности / М. А. Шими́на // Труды Нижегородского государственного технического университета им. Р. Е. Алексеева. – 2010. – № 3. – С. 296-307.

321. Шохин, А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе / А. Н. Шохин. – М.: Наш дом – L'aged'Homme, 1997. – 192 с.

322. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянец. – М. ИНФРА-М, 2016. – 336 с.

323. Югов, А. А. Законотворческий процесс в Российской Федерации как системная целостность: электронная монография / А. А. Югов. – Казань: Бук, 2018. – 48 с.

324. Юртаева, Е. А. Закон о нормативных правовых актах и практика российского правотворчества / Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 12-22.

4.3. Научная литература на иностранных языках

325. Boute, A. The quest for regulatory stability in the EU energy market: An analysis through the prism of legal certainty / A. Boute // *European Law Review*. – 2012. – Vol. 37 – Iss. 6. – P. 675-692.

326. Bowman, G. The art of legislative drafting / G. Bowman // *Amicus Curiae*. – 2006. – Vol. 64. – P. 2-9.

327. Fernando, D. S. Blusun S.A. and others v. Italy: Legal (In)stability and Renewable Energy Investments / D. S. Fernando // *Review of European Community and International Environmental Law*. – 2017. – Vol. 26 – Iss. 3. – P. 298-314.

328. Holden, K. Combining economic forecasts / K. Holden, D. A. Peel // *Journal of the Operational Research Society*. – 1988. – Vol. 39. – Iss. 11. – P. 1005-1010.

329. Kashtan, M. A Blueprint for Collaborative Lawmaking / M. Kashtan // *Interdisciplinary Journal of Partnership Studies*. – 2023. – Iss. 1. – P. 1-18.

330. Makowski, G. Nowelizacje ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej i siedem grzechów głównych państwa PiS / G. Makowski // *Disponibile on-line* <http://www.batory.org.pl/uploa>.

331. Muslimah, A. R. Legal Politics of the National Legislation Program in the Establishment of the Law / A. R. Muslimah, R. Achmad, A. Zulkifli // *Journal of Law, Policy and Globalization*. – 2018. – Vol. 78. – P. 48-53.

332. Nasution, M. S. Synergy of the Development Planning Regulatory Framework with the National Legislation Program / M. S. Nasution // *The Journal of Indonesia Sustainable Development Planning*. – 2023. – Vol. 4 (1). – P. 69-85.

333. Nzerem, R. C. Prioritising Legislative Proposals in the Legislative Process / R. C. Nzerem // *Commonwealth Law Bulletin*. – 2010. – Vol. 36. – Iss. 1. – P. 67-77.

334. Serowaniec, M. The erosion of the legislative process in Poland / M. Serowaniec, Z. Witkowski // *Journal of Modern Science*. – 2021. – Vol. 46 (1). – P. 239-255.