

На правах рукописи

КАПИТАНОВ Кирилл Игоревич

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

Специальность: 5.1.1. – Теоретико-исторические правовые науки

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва, 2025

Работа выполнена на кафедре теории права и государства юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы».

Научный руководитель:

Алалыев Руслан Мурадович, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории права и государства юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы».

**Официальные
оппоненты:**

Исаков Владимир Борисович, доктор юридических наук, профессор, профессор Департамента теории права и сравнительного правоведения Факультета права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

Залоило Максим Викторович, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Ведущая организация:

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Защита состоится «8» апреля 2026 г. в 15 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета ПДС 0900.007 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, Зал № 3.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы» (РУДН), 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Объявление о защите размещено на сайтах ВАК и РУДН: <https://vak.minobrnauki.gov.ru>, <https://www.rudn.ru/science/dissovet>

Автореферат разослан «___» _____ 2026 г.

И.о. ученого секретаря
диссертационного совета ПДС 0900.007
доктор юридических наук, профессор



М.В. Немытина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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 об этом 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 / 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.: Юристъ, 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 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** раскрыта актуальность выбранной темы, степень ее научной разработанности, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, методологическая, теоретическая и эмпирическая основы диссертационной работы, представлены научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, аргументирована теоретическая и практическая значимость проведенного исследования, приведены сведения об апробации полученных научных результатов.

Глава 1 «Доктринальные основы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В параграфе 1.1 «Понятие планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации» рассматривается содержание планирования, определяется его место в системе управления и законотворческом процессе, а также устанавливается соотношение планирования со смежными понятиями (прогнозированием, проектированием, программированием, целеполаганием).

Законотворчество является особым видом управленческой деятельности, а законы – специфической формой управленческого решения. Соответственно, структура законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации и сущность планирования, применяемого в его рамках, предопределяются структурой управленческого процесса и местом планирования в нем. Наиболее обоснованной представляется позиция, согласно которой планирование выступает одним из методов подготовки и принятия управленческих решений⁵¹, успешное использование которого требует соблюдения ряда условий: 1) наличие потребности в заблаговременном принятии решения; 2) существование целого набора взаимосвязанных проблем, решение которых нуждается в координации;

⁵¹ См.: Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 20-33.

3) формализованность, в том числе урегулированность правовыми нормами, деятельности, подлежащей планированию; 4) систематичность осуществления субъектом соответствующего вида деятельности. Учитывая изложенные критерии и принимая во внимание содержание законотворческого процесса, делается вывод о том, что планирование может применяться не на всех стадиях законотворчества, а только на двух из них – законоподготовительной и законодательной.

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 обосновывается взаимосвязью и взаимообусловленностью стадий законотворческого процесса, в рамках которых осуществляется планирование. В наибольшей степени требованиям системного подхода отвечает понятие «планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации», под которым понимается 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.

Параграф 1.2 «Принципы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации» посвящен исследованию понятия, системы и содержания принципов планирования региональной законопроектной деятельности.

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.

Принципы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации – 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. Данный принцип предполагает, что содержание планов законопроектной деятельности, приоритеты планирования, субъектный состав и правовое регулирование плановых отношений определяются каждым субъектом Российской Федерации самостоятельно, исходя из специфики его социально-экономического развития, сложившихся национальных, культурных, исторических и иных традиций и особенностей региона. Факторами, оказывающими влияние на планирование региональной законопроектной деятельности, являются, в частности, проживание на территории субъекта Российской Федерации коренных малочисленных народов Севера, двухуровневая модель устройства региона и т.п.

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. Исчерпывающий перечень таких последствий следует определить в законодательстве.

В параграфе 1.3 «Субъекты планирования региональной законопроектной деятельности» проведено исследование лиц, принимающих участие в отношениях по разработке и реализации планов законопроектных работ.

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. Данные обстоятельства обуславливают необходимость различения субъектов и иных участников планирования.

К свойствам, характеризующими субъекта планирования региональной законопроектной деятельности, относятся: 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 должностным лицам, инициировать реализацию подготовленного им плана законопроектных работ. Поскольку осуществление данного полномочия невозможно без официального внесения проектов законов, включенных в план, на рассмотрение регионального парламента в установленный плановый срок, одним из признаков субъекта планирования является наличие у него права законодательной инициативы.

Наличие правомочия инициировать рассмотрение законодательным органом проектов законов, включенных в план, не гарантирует их принятия парламентом и, как следствие, полноценной реализации данного плана. В этой связи именно законодательный орган, 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.

Для реализации планов законопроектной работы парламента, как и иных субъектов плановых отношений, необходимо, чтобы включенные в них проекты законов стали реально действующими, причем в запланированный срок. По этой причине важная роль в отношениях по планированию законопроектной деятельности принадлежит высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. В отличие от высшего должностного лица органы исполнительной власти (за исключением высшего исполнительного органа региона) не наделены правом законодательной инициативы и не могут самостоятельно инициировать реализацию подготовленных планов законопроектных работ. Следовательно, указанные органы власти не могут быть отнесены к субъектам планирования

законопроектной деятельности, несмотря на то, что играют ведущую роль в повышении планомерности законопроектных работ на этапе подготовки проектов законов.

С учетом изложенного 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.

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:

1) 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);

2) 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.);

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

4) 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).

Одной из актуальных задач является оптимизация системы субъектов планирования законопроектной деятельности и упорядочивание практики их взаимодействия с иными участниками планового процесса. Решение этой задачи возможно посредством:

1) нормативного закрепления исчерпывающего перечня субъектов планирования, уполномоченных принимать решения о формировании планов законопроектных работ, обязанных их разрабатывать и утверждать;

2) фиксации обязанности субъектов планирования рассматривать в четко установленные сроки предложения, поступающие от иных участников плановых отношений, а также оценивать их соответствие только тем требованиям, которые закреплены нормативно;

3) включения представителей научного сообщества в состав рабочих групп по подготовке планов законопроектной деятельности и проведения их научной экспертизы;

4) возложения на Федеральное Собрание Российской Федерации координирующих функций в сфере планирования законопроектной деятельности, включая: а) определение долгосрочных и стратегических целей развития законодательства по предметам совместного ведения; б) обобщение накопленного федеральными и региональными органами власти опыта планирования законопроектных работ и правового регулирования плановых отношений; в) распространение положительно зарекомендовавших себя технологий планирования; г) формирование совместных планов законопроектных работ палат Федерального Собрания и законодательных органов субъектов Российской Федерации;

5) заключения субъектами планирования региональной законопроектной деятельности и федеральными органами власти соглашений о взаимодействии и сотрудничестве.

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.

Глава 2 «Виды планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации» состоит из трех параграфов.

В параграфе 2.1 «Классификация видов планирования региональной законопроектной деятельности» анализируются виды планирования, применяемые или подлежащие применению в законопроектной работе в субъектах Российской Федерации, и проводится их классификация по основаниям, имеющим юридическое значение.

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.

При помощи классификации, проведенной по такому критерию, как количество лиц, утверждающих план, продемонстрированы преимущества совместного планирования законопроектной деятельности. 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.

Параграф 2.2 «Комплексное планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации» посвящен исследованию технологии комплексного планирования региональной законопроектной деятельности.

Специфика комплексного планирования 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. 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. Утверждение подобного плана также создает предпосылки для последующего планирования работы по изготовлению правовых актов меньшей юридической силы и, как следствие, соотнесения сроков разработки подзаконных актов со сроками вступления в силу соответствующих законов.

В комплексных планах законопроектной работы системное отражение получают происходящие в обществе перемены политического, экономического и иного характера, требующие введения нового или корректировки действующего законодательного регулирования. 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 законодательства.

В условиях централизации государственного управления тенденции развития регионального законодательства определяются прежде всего изменениями нормативных правовых актов федерального уровня. В этой связи формирование комплексных планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации следует осуществлять с учетом содержания и сроков реализации планов и программ законопроектных работ федеральных органов государственной власти. Принятие таких 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 регулирования общественных отношений и своевременно принимать меры по приведению региональных законов в соответствие с намеченными нововведениями.

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. Утверждение единого плана законопроектной деятельности субъекта Российской Федерации не препятствует формированию участниками законотворческого процесса собственных плановых документов в целях упорядочивания своей нормотворческой деятельности. 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 отводится единому плану законопроектной деятельности субъекта Российской Федерации.

В параграфе 2.3 «Формы планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и их юридическое значение» анализируются вопросы, связанные с определением форм, в которых издаются планы законопроектных работ.

Формы планов законопроектной деятельности возможно разделить на две основные группы: правовые и неправовые. Неправовая форма предполагает включение планов законопроектных работ в предвыборные программы кандидатов на публичные должности, программы политических партий, внутренние служебные документы, протоколы совещаний и другие документы, которые не являются правовыми актами. 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, их объединений, 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 утверждаются правовыми актами субъектов Российской Федерации. 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, равную юридической силе акта, которым данный план введен в действие.

Анализ региональной правотворческой практики показывает отсутствие определенности в вопросе о том, правовыми актами какого вида (нормативными либо ненормативными) подлежат утверждению планы законопроектной работы в субъектах Российской Федерации. Это 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. К другим недостаткам, связанным с правовой формой планов законопроектных работ в субъектах Российской Федерации, относятся: неопределенность порядка обнародования планов законопроектной деятельности и официального опубликования утверждающих их актов, отсутствие единообразных подходов к обозначению плановых документов и процедур, используемых для санкционирования планов региональной законопроектной деятельности.

Указанные и иные дефекты правовой формы планов законопроектных работ в субъектах Российской Федерации обусловлены недостаточной проработанностью регионального законодательства, отсутствием единой концепции регулирования плановых отношений, официально установленной системы правовых актов и их классификации. Общегосударственное значение рассматриваемых вопросов обуславливает необходимость 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 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, 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 данного федерального закона должна быть предусмотрена специальная глава, посвященная планированию правотворческой, в частности законопроектной, деятельности.

В **заключении** приводятся основные выводы, сформулированные в ходе теоретико-правового исследования планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, определяются направления совершенствования организации и правового регулирования процессов разработки, утверждения и реализации планов законопроектных работ.

СПИСОК НАУЧНЫХ ТРУДОВ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных научных результатов диссертационных исследований:

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

Тезисы, опубликованные в материалах научных конференций:

6. Капитанов К.И. Планирование законопроектной деятельности как технология противодействия коррупции / К.И. Капитанов // Сперанские чтения: сборник статей IX Международной научно-практической конференции

студентов, аспирантов и молодых ученых. В 2-х томах, Москва, 22 ноября 2023 года. – Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2024. – С. 34-45.

7. Капитанов К.И. Некоторые проблемы планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации / К.И. Капитанов // Эпоха права: неизбежность перемен: сборник тезисов Международного юридического конгресса студентов, Санкт-Петербург, 14–16 декабря 2023 года. – Санкт-Петербург: ООО «Издательство “ЛЕМА”», 2024. – С. 56-61.

8. Капитанов К.И. Планирование региональной законопроектной деятельности: современное состояние и проблемы / К.И. Капитанов // XXXVII международные Плехановские чтения: Сборник статей аспирантов и молодых ученых, Москва, 28–29 марта 2024 года. – Москва: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», 2024. – С. 411-415.

9. Капитанов К.И. Роль прогнозирования и планирования в исследовании и учете влияния правовых традиций на законотворчество / К.И. Капитанов // Традиции и новации в системе современного российского права: Материалы Международного конгресса молодых ученых. В 3-х томах, Москва, 05–06 апреля 2024 года. – Москва, 2024. – С. 60-62.

10. Капитанов К.И. Планирование законопроектной деятельности как средство обеспечения достижения целей устойчивого развития / К.И. Капитанов // Право на пути к устойчивому развитию: сборник материалов международной научной конференции студентов и молодых ученых. В 3-х частях, Москва, 20 апреля 2024 года. – Москва: РУДН, 2024. – С. 80-85.

11. Капитанов К.И. О понятии и системе принципов планирования законопроектной деятельности в субъектах России / К.И. Капитанов // Российская правовая система: в поисках национальной идентичности: Сборник докладов XIV Московской юридической недели. В 6-ти частях, Москва, 26–29 ноября 2024 года. – Москва: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2025. – С. 77-81.

12. Капитанов К.И. О текущем, перспективном и стратегическом планировании законопроектной деятельности / К.И. Капитанов // XXXVIII международные Плехановские чтения: Сборник статей аспирантов и молодых ученых, Москва, 27–28 марта 2025 года. – Москва: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2025. – С. 407-411.

13. Капитанов К.И. Технология совместного планирования законопроектной деятельности / К.И. Капитанов // Традиции и новации в системе современного российского права: Материалы Международного конгресса молодых ученых. В 5-ти томах, Москва, 04–05 апреля 2025 года. – Москва: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2025. – С. 273-274.

Капитанов Кирилл Игоревич
(Российская Федерация)

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

Диссертация посвящена комплексному теоретико-правовому исследованию планирования законопроектной деятельности, осуществляемого в субъектах Российской Федерации.

Автором сформулированы 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». Определены принципы, на основании и в соответствии с которыми должно осуществляться планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации. Установлена система субъектов отношений, складывающихся в процессе разработки, утверждения и реализации планов региональной законопроектной деятельности, их права, обязанности и порядок взаимодействия. Проведена классификация видов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации по основаниям, имеющим юридическое значение. Осуществлен анализ сложившейся в субъектах Российской Федерации практики выбора форм планов законопроектной деятельности и правил введения их в действие. По результатам исследования предложены меры по оптимизации процессов разработки, утверждения и реализации планов законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и правового регулирования в данной сфере.

Kapitanov Kirill Igorevich
(Russian Federation)

**PLANNING LAW-DRAFTING ACTIVITIES IN THE SUBJECTS OF THE
RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL AND LEGAL RESEARCH**

The dissertation is devoted to a comprehensive theoretical and legal study of the planning law-drafting activities carried out in the subjects of the Russian Federation.

The author has formulated definitions of basic concepts such as «planning law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation», «principles of planning law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation», «subjects of planning regional law-drafting activities». The principles on the basis of and in accordance with which planning of law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation should be carried out have been defined. A system of subjects of relations that develop in the process of formulation, approval and implementation of plans for regional law-drafting activities, their rights, duties and procedures for interaction have been established. A classification of types of planning law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation was carried out based on grounds that have legal significance. The analysis of the current practice in the subjects of the Russian Federation of choosing the forms of plans for law-drafting activities and the rules for their implementation has been carried out. Based on the results of the study, measures are proposed to optimize the processes of formulation, approval and implementation of plans for law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation and legal regulation in this area.