

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2025-3-58-69>

## Виды планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации и их классификация

**К. И. Капитанов**

аспирант Российского университета дружбы народов.

Адрес: ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»,  
117198, Москва, Миклухо-Маклая ул., д. 6.E-mail: [kirill.kap@list.ru](mailto:kirill.kap@list.ru)

## Types of Planning of Law-Drafting Activities in the Subjects of the Russian Federation and Their Classification

**K. I. Kapitanov**

Postgraduate Student of the Peoples' Friendship University of Russia.

Address: The Patrice Lumumba Peoples' Friendship University of Russia,  
6 Miklukho-Maklaya Str., Moscow, 117198, Russian Federation.E-mail: [kirill.kap@list.ru](mailto:kirill.kap@list.ru)*Поступила 22.07.2025 Принята к печати 01.08.2025*

### Аннотация

Цель статьи состоит в проведении классификации видов планирования законопроектной деятельности, осуществляемой в субъектах Российской Федерации. Актуальность исследования обусловлена тем, что классификация позволяет выявить многообразие содержания плановой деятельности и определить проблемы, возникающие при составлении и реализации планов законопроектных работ различных типов. При проведении исследования применялся системный подход, с позиции которого планирование подготовки проектов законов и планирование их принятия рассматриваются как неразрывно связанные части единого планового процесса. Использование сравнительно-правового и формально-юридического методов позволило проанализировать сложившиеся в регионах России подходы к организации и правовому регулированию отношений, связанных с разработкой и реализацией планов законопроектных работ. На основе проведенного анализа сформулированы предложения по совершенствованию планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации. В частности, обосновывается необходимость перехода к долгосрочному и стратегическому планированию законопроектных работ, формирования совместных плановых документов и применения технологии содержательно-приоритетного планирования.

**Ключевые слова:** планирование, классификация, виды планирования, региональная законопроектная деятельность, текущее планирование, перспективное планирование, стратегическое планирование, совместные планы законопроектной деятельности.

### Abstract

The purpose of the article is to classify the types of planning law-drafting activities carried out in the subjects of the Russian Federation. The relevance of the study is due to the fact that the classification allows us to identify the diversity of the content of planning activities and to determine the problems that arise in the preparation and implementation of plans for law-drafting work of various classes. The study is based on the use of a systems approach, from the position of which planning the preparation of draft laws and planning their adoption are considered as inextricably linked parts of a single planning process. The application of comparative legal and formal legal methods made it possible to analyze the approaches to the organization and legal regulation of relations associated with the development and implementation of law-drafting work plans that have developed in the regions of Russia. Based on the analysis, proposals have been formulated to improve the planning of law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation. In particular, the need for a transition to long-term and strategic planning of law-drafting work, the formation of joint planning documents, and the use of content-priority planning technology is substantiated.

**Keywords:** planning, classification, types of planning, regional law-drafting activities, current planning, prospective planning, strategic planning, joint plans of law-drafting activities.

Планирование законопроектной деятельности занимает центральное место в системе планирования правотворческих работ. Это объясняется тем, что объектом планирования законопроектной деятельности выступают правовые акты, имеющие по своей юридической природе основополагающее значение и направленные на регулирование общественных отношений, которые нуждаются в стабильной, рассчитанной на длительный срок правовой регламентации [1. – С. 75]. В зависимости от стоящих правовых задач в законопроектной работе могут использоваться различные виды планирования, исследование и классифицирование которых необходимо начать с определения терминологии.

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. Значимость планирования, применяемого в законопроектной работе, состоит в том, что оно позволяет не допустить стихийности и поспешности при подготовке и рассмотрении проектов законов, создает условия для поступательного и планомерного развития законодательства в соответствии с заданными целевыми установками. Планирование предупреждает, с одной стороны, пробельность законодательного регулирования общественных отношений, нуждающихся в такой регламентации, а с другой стороны, избыточность правовых норм и их противоречивость [8. – С. 86].

Классификация, как известно, 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 объектов [14. – С. 252–253]. 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. Значимость классификации обусловлена тем, что она позволяет представить в удобном для обзора виде все объекты исследуемой пред-

метной области, содержа при этом как можно больше существенной информации о них [16. – С. 9–10]. Тем самым классификация способствует определению места объекта в системе других объектов, составной частью которой он является, познанию сущности и внутренней структуры этих объектов, уяснению их взаимосвязи, а также содействует обнаружению и устранению пробелов в познании, «формированию системы научной терминологии» и «выявлению в поле научного исследования новых фактов и объектов» [7. – С. 22].

С учетом изложенного классификация видов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации позволяет решить ряд доктринальных и практических задач:

- глубже проникнуть в сущность планирования, применяемого при подготовке и принятии проектов законодательных актов, выявить многообразие содержания плановой деятельности;
- определить неиспользуемые либо недостаточно активно используемые в практической законопроектной деятельности виды планирования;
- установить проблемы, возникающие при составлении и реализации планов законопроектных работ различных типов;
- сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования процессов формирования, утверждения и исполнения планов законопроектной деятельности.

Классификацию видов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации следует осуществлять по основаниям, имеющим юридическое значение. Одним из таких критериев, наиболее часто применяемым в практической законопроектной работе, является *продолжительность планового периода, на который составляются планы*. В соответствии с данным критерием планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации может быть текущим и 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 сроки, не превышающие одного года. Составление таких планов позволяет гибко реагировать на изменения, происходящие в общественной жизни, а также выбирать 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 реализовывать [1. – С. 70].

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, т. е. 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 законодательских задач, наметить пути их решения, сосредоточить имеющиеся силы и ресурсы (кадровые, материальные и др.) на достижении поставленных целей. Составление перспективных плановых документов также дает возможность увязать финансовое обеспечение планируемых законодательных инициатив с параметрами и временными характеристиками бюджетов субъектов Российской Федерации, которые формируются на три года [2. – С. 10].

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 среднесрочное и долгосрочное 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.

Планам законопроектной деятельности, 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 проектов законов, подлежащих разработке и принятию в течение планового периода, без указания точных наименований, сроков и очередности подготовки, рассмотрения и введения в действие таких законодательных инициатив. Другой 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 подготовка необходимых для их реализации проектов законов может включаться в средние и краткосрочные планы законопроектных работ, уже устанавливающие конкретные наименования законодательных актов, точные плановые сроки и ответственных исполнителей [13. – С. 233–235].

Несмотря на значимость перспективного планирования, называемого некоторыми учеными «сферой высоких технологий» и наиболее важной и сложной составляющей процесса создания законов [12. – С. 162], следует констатировать его недостаточно активное применение в субъектах Российской Федерации. В качестве примера приведем Центральный федеральный округ, объединяющий 18 субъектов 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<sup>1</sup>. Однако даже в этих регионах России перспективные планы разрабатываются на 2–4 года (Брянская область) либо определяют основные направления законодательной деятельности на срок до 5 лет (Тверская и Тульская области), т. е. носят среднесрочный, а не долгосрочный характер. Следствием подобного подхода к организации планирования законопроектных работ является, по обоснованному замечанию Ю. А. Тихо-

<sup>1</sup> Анализ регионального законодательства проведен по данным справочно-правовой системы «Консультант Плюс». – URL: <https://www.consultant.ru/> (дата обращения: 16.06.2025).

мирова, 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» [17. – С. 49].

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 от 10 июля 2002 г. № 258-ОЗ «О Магаданской областной Думе»<sup>1</sup> предусмотрено, что *текущие* планы законодательской деятельности формируются на *квартал, полгода или год*. При этом *перспективная* программа законодательной деятельности Магаданской областной Думы составляется сроком на *полгода или год*, т. е. 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 они могут именоваться перспективными лишь условно.

Иногда к разновидностям перспективного планирования относят стратегическое планирование, что, однако, не представляется верным. Особенность стратегического планирования и его отличие от плановой деятельности тактического характера заключается в том, что оно определяет основополагающие, наиболее важные цели (приоритеты) какой-либо деятельности, задает ключевые направления развития того или иного объекта [6. – С. 45]. Так, рассматривая теоретические вопросы формирования стратегии законодательства, В. М. Баранов отмечает, что указанная стратегия представляет собой основную линию «государственной деятельности, направленной на достижение главных целей определенного промежутка времени» и «призвана с содержательной точки зрения отражать генеральные перспективы нормосозидания» [3. – С. 32, 35]. 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 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, наиболее 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 год [15. – С. 41]. Таким образом, стратегическое и тактическое планирование не следует отождествлять с перспективным и текущим планированием, так как данные виды плановой деятельности выделены исходя из разных классификационных оснований: различной степени приоритетности решаемых планами задач и длительности планового периода соответственно.

Анализ региональной правотворческой практики показывает, что технология стратегического планирования не применяется в законопроектной деятельности субъектов Российской Федерации, равно как и федеральных органов государственной власти. В результате приоритеты развития законодательства нередко остаются туманны даже для самих субъектов законодательного процесса. Данная ситуация стала следствием пробела в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – ФЗ о стратегическом планировании), действующая редакция которого не регулирует вопросы правового обеспечения реализации документов стратегического планирования и не предусматривает возможности разработки таких актов, как стратегии и планы законопроектной деятельности.

<sup>1</sup> Магаданская правда. – 2002. – № 79.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 26. – Ст. 3378.

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 власти [10. – С. 123–124]. В этой связи в условиях пробельности федерального регулирования представляется необходимым принятие субъектами Российской Федерации в порядке опережающего правового регулирования нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы стратегического планирования законопроектной деятельности. Нормативным обоснованием возможности издания таких актов являются положения статьи 2 ФЗ о стратегическом планировании, устанавливающей, что правовое регулирование стратегического планирования осуществляется законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, в том числе принятыми в соответствии с указанным выше законом. 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 регулирования [4. – С. 215–216].

Следует согласиться и с высказываемым в научной литературе мнением о необходимости устранения пробела в базовом ФЗ 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 уровне публичной власти [3. – С. 34; 6. – 45].

В зависимости от *определенности срока действия планов* планирование законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации может быть подразделено на срочное и 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 год, полугодие, квартал либо иной четко заданный период<sup>1</sup>.

Бессрочное планирование предусматривает формирование 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 – вариативность планов, позволяющую корректировать их содержание и сроки реализации с учетом изменяющихся факторов общественной жизни.

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 отношениях [1. – С. 75].

Несмотря на рациональность предлагаемой формы планирования, разработка бессрочных планов законопроектной работы не получила распространения в региональной законотворче-

<sup>1</sup> См., например: Постановление Ивановской областной Думы от 30 января 2025 г. № 6 «О примерной программе законопроектной работы Ивановской областной Думы на 2025 год» // Постановления Ивановской областной Думы, иная официальная информация. – 2025. – № 2.

ской 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 характера (например, Стратегии научно-технологического развития<sup>1</sup>, Доктрины продовольственной безопасности<sup>2</sup> и других).

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 государственное, общественное и 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 и 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 и компетенции, необходимыми практическими умениями и навыками. Отличительная черта данного вида планирования состоит в том, что 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. Специфика рассматриваемого вида планирования состоит в том, что формируемые перечисленными субъектами планы законопроектной деятельности, утверждаемые в неправовой форме, не являются обязательными и не порождают юридических прав и обязанностей для иных участников законотворческого процесса. Кроме того, указанные субъекты планирования не могут самостоятельно, без участия государственных органов реализовать сформированные ими планы законопроектных работ. Во-первых, не во всех регионах России объединения граждан и иные 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 государственному субъекту. Во-вторых, внесенный законопроект рассматривается и принимается законодательным органом и подписывается и обнародуется высшим должностным лицом региона – т. е. принятие ими соответствующих реше-

<sup>1</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 2024 г. № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 10. – Ст. 1373.

<sup>2</sup> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 4. – Ст. 345.

ний выступает необходимым условием реализации общественного плана законопроектных работ.

Участие общественности в отношениях по формированию, экспертизе и реализации планов законопроектных работ позволяет решить ряд важных задач: ориентировать должностных лиц на разработку актуальных для общества 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 единолично либо 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 несколькими субъектами законотворческого процесса. В качестве примера приведем формирование совместного плана законопроектной работы Законодательного Собрания и Губернатора региона<sup>1</sup>, законодательно закрепленное в городе федерального значения Санкт-Петербурге. Воз-

можность разработки общих планов законопроектной деятельности главы и парламента субъекта Федерации предусмотрена также законодательством Республики Тыва<sup>2</sup>.

Преимущество совместного планирования заключается в том, что оно позволяет повысить согласованность законоподготовительной и законодательной деятельности, осуществляемой различными участниками законотворческого процесса. 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 дублирующих законодательных инициатив. Данный вид планирования особенно актуален 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 региона. 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.

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 округа<sup>3</sup>. До объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа данные субъекты России также принимали меры по согласованию своей законопро-

<sup>1</sup> Статья 58-2 Устава Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 23 января 1998 г.

<sup>2</sup> Статья 10 Конституционного закона Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 97 ВХ-1 «О статусе Главы Республики Тыва» // Тувинская правда. – 16 января 2003 г.

<sup>3</sup> Статья 14 Закона Тюменской области от 7 марта 2003 г. № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» // Вестник Тюменской областной Думы. – 2003. – № 4.

ектной деятельности посредством издания общих планов, предусматривающих участие органов власти автономного округа в разработке и принятии проектов законов области<sup>1</sup>.

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, важную роль в обеспечении которой 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 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 деятельности, 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 процесс [5. – С. 48].

Полагаем, что ключевую роль в формировании совместных планов законопроектной деятельности должны сыграть межрегиональные объединения органов публичной власти субъектов 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.

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

<sup>1</sup> Постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 30 мая 2007 г. № 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.

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 микро-масштабах 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» [9. – С. 23]. Учитывая это, перспективным также видится усиление координации Федерального Собрания и региональных парламентов посредством формирования совместных планов законопроектных работ палат Федерального Собрания и законодательных органов субъектов Российской Федерации для обеспечения большей согласованности законодательного регулирования по предметам совместного ведения и своевременного приведения региональных законов в соответствие с часто происходящими изменениями актов федерального законодательства, а также более полного учета интересов субъектов Российской Федерации в рамках федерального законодательного процесса.

Исходя из того, *на упорядочивание чьей законопроектной деятельности направлен план*, можно выделить планирование собственной законопроектной работы и 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 «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 рас-

смотрения проектов законов определяются не участником законодательного процесса самостоятельно, а устанавливаются другим субъектом. В рассматриваемом случае план выступает «внешним» ограничением законопроектной активности участника законодательного процесса и составляется при условии, что утвердивший его субъект наделен властными, организационно-распорядительными полномочиями в отношении лица, которому 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, в частности, планы законопроектной работы отраслевых, функциональных и территориальных органов исполнительной власти субъектов Федерации, утверждаемые главами или правительствами регионов России<sup>1</sup>.

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

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 подотчетными им

<sup>1</sup> См., например: Распоряжение Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 16 декабря 2024 г. № 173-РП «О плане законопроектных работ исполнительных органов Ямало-Ненецкого автономного округа на 2025 год» // Сайт Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа. – URL: <https://yanao.ru/dokumenty/113253/> (дата обращения: 28.06.2025).

органами власти и организациями<sup>1</sup>. 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 тематическое и комплексное планирование.

Тематическое планирование предполагает установление последовательности, сроков разработки и принятия проектов законов, предмет которых имеют общую либо схожую целевую направленность, например, регулирование определенной сферы общественных отношений или принадлежность к одной отрасли законодательства. К тематическим могут быть отнесены, в частности, планы законопроектной деятельности по приведению региональных законов в соответствие с законодательством об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации<sup>2</sup>, планы, направленные на реализацию документов стратегического планирования<sup>3</sup> и т. п. 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 управления<sup>4</sup>.

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 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 Федерации<sup>5</sup>. Комплексный характер также имеют планы законопроектной деятельности по приведению регионального законодательства в соответствие с поправками к Конституции Российской Федерации<sup>6</sup>, новой редакцией конститу-

<sup>1</sup> См., например: Распоряжение Губернатора Томской области от 2 декабря 2024 г. № 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. – URL: <https://tomsk.prf/zakonotvorcheskaja-dejatelnost> (дата обращения: 28.06.2025).

<sup>2</sup> См., например: Постановление Верховного Хурала (парламента) Республики Тыва от 16 марта 2022 г. № 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. – URL: <https://www.khural.org>.

<sup>3</sup> См., например: Постановление Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 5 сентября 1997 г. № 408-1 «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.

<sup>4</sup> См., например: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 11 ноября 2009 г. № 1257 «О Концепции повышения энергетической эффективности и стимулирования энергосбережения» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2009. – № 12.

<sup>5</sup> Постановление Президиума Государственного Совета Республики Крым от 2 сентября 2015 г. № 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.

<sup>6</sup> Пункты 3 – 5 Постановления Законодательного Собрания Краснодарского края от 15 июля 2020 г. № 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. – URL: [www.kubzsk.ru](http://www.kubzsk.ru).

ции или устава субъекта Российской Федерации<sup>1</sup>, по системному обновлению законодательства субъекта Федерации в связи с произошедшими изменениями федеральных законов<sup>2</sup> и т. п.

По способу формирования плановых документов можно выделить такие виды планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации, как консолидированное и содержательно-приоритетное.

Консолидированное 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). 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 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 планирования. 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 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 единстве [1. – С. 72–73; 11. – 44]. 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

<sup>1</sup> Пункт 8 Постановления Московской городской Думы от 7 июля 1995 г. № 44 «О введении в действие Устава города Москвы» // Ведомости Московской Думы. – 1995. – № 4.

<sup>2</sup> Распоряжение Администрации Смоленской области от 29 августа 2002 г. № 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.

степени способствует предотвращению применения разных подходов к регулированию связанных вопросов и принятия законов, содержащих несогласованные или конкурирующие нормы.

Резюмируя изложенное, отметим доктринальную и практическую значимость проведения классификации видов планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации. Распределение видов планирования по группам исходя из их сходства в определенных признаках и свойствах позволяет выявить многообразие содержания плановой деятельности, а

также выработать предложения по совершенствованию правового регулирования отношений, связанных с подготовкой и реализацией планов законопроектных работ, и по оптимальной организации законотворческого процесса. В этой связи дальнейшее осмысление накопленного субъектами Российской Федерации опыта планирования законопроектной деятельности представляется одним из перспективных направлений научных исследований, посвященных проблемам российского правотворчества.

### Список литературы

1. *Абрамова А. И.* Техника планирования нормотворческой деятельности // Нормотворческая юридическая техника / под ред. Н. А. Власенко. – М. : Юстицинформ, 2011. – С. 68–78.
2. *Баранов В. М.* Идея законопроекта: сущность, практическая ценность, технико-юридическое оформление // Журнал российского права. – 2008. – № 2 (134). – С. 9–17.
3. *Баранов В. М.* Стратегия законотворчества современной России: понятие, технико-юридическое оформление, эффективность реализации // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 29–45.
4. *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. 215–226.
5. *Власенко Н. А.* Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. – 2013. – № 8. – С. 43–54.
6. *Залоило М. В.* Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. – 2018. – № 4. – С. 43–53.
7. *Исаков В. Б.* Классификации и классификаторы в науке и аналитике // Юридическая техника. – 2024. – № 18. – С. 17–31.
8. *Капитанов К. И.* Теоретические аспекты планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации // Экономика. Право. Общество. – 2023. – № 4 (36). – С. 85–91.
9. *Клишас А. А.* Развитие Российской Федерации как социального государства в контексте 30-летия Конституции Российской Федерации // Журнал российского права. – 2023. – Т. 27. – № 12. – С. 22–37.
10. *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. 105–125.
11. *Пиголкин А. С., Рахманина Т. Н., Жалялетдинова З. С.* Региональные программы законотворчества получают научное обоснование // Журнал российского права. – 1997. – № 3. – С. 39–49.
12. *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. 161–166.
13. *Поленина С. В.* Планирование правотворчества // Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1981. – С. 216–253.
14. *Понкин И. В., Редькина А. И.* Классификация как метод научного исследования, в частности в юридической науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 37. – С. 249–259.
15. *Сенчагов В. К.* Закон о стратегическом планировании и задачи по его реализации // Вестник Финансового университета. – 2015. – № 3. – С. 38–50.
16. *Субботин А. Л.* Классификация. – М., 2001.
17. *Тихомиров Ю. А.* Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 46–52.