

УДК 342.537.3

О текущем, перспективном и стратегическом планировании законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации

Капитанов Кирилл Игоревич

Аспирант,
Российский университет дружбы народов
им. Патриса Лумумбы (РУДН),
117198, Российская Федерация, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6;
e-mail: kirill.kap@list.ru

Аннотация

В статье рассматриваются особенности и значение текущего, перспективного и стратегического планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации. Актуальность исследования обусловлена тем, что научный анализ различных видов плановой деятельности позволяет глубже проникнуть в сущность планирования, применяемого при подготовке и принятии проектов законов, выявить многообразие его содержания, а также делает возможным выявление проблем, возникающих при составлении и реализации планов законопроектных работ различных типов. На основе проведенного анализа формулируются предложения по совершенствованию правового регулирования плановых отношений. В работе делается вывод о целесообразности перехода от текущего (краткосрочного) планирования законопроектной деятельности к перспективному и, прежде всего, долгосрочному планированию, определяющему пути удовлетворения потенциальных потребностей субъектов Российской Федерации. Выработке и четкой фиксации приоритетов законотворческой деятельности будет способствовать использование в законопроектной работе технологии стратегического планирования и формирование документов стратегического характера в сфере законодательного развития России и ее субъектов. Поскольку действующее законодательство не предусматривает возможности утверждения подобных документов стратегического планирования, обосновывается целесообразность регулирования соответствующих вопросов законами субъектов Российской Федерации и необходимость устранения пробела в базовом федеральном законе.

Для цитирования в научных исследованиях

Капитанов К.И. О текущем, перспективном и стратегическом планировании законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 7А. С. 7-14.

Ключевые слова

Планирование, региональная законопроектная деятельность, текущее планирование, перспективное планирование, стратегическое планирование.

Введение

Под планированием законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации 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. Значимость планирования, применяемого в законопроектной работе, состоит в том, что оно позволяет не допустить поспешности при создании проектов законов, создает условия для поступательного 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 [Капитанов, 2023, 86].

В зависимости от стоящих правовых задач в законопроектной работе могут использоваться различные виды планирования, научный анализ которых представляет не только доктринальный, но и практический интерес. Во-первых, это позволяет глубже проникнуть в сущность планирования, применяемого при подготовке и принятии проектов законов, выявить многообразие содержания плановой деятельности. Во-вторых, делает возможным выявление проблем, возникающих при составлении и реализации планов законопроектных работ различных типов. В-третьих, на основе проведенного анализа могут быть сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования плановых отношений. В рамках настоящего исследования более подробно рассмотрим особенности и значение текущего, перспективного и стратегического планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Основная часть

Текущее планирование связано с осуществляемой в данный момент законопроектной работой. При его применении внимание уделяется промежуточному результату законопроектной деятельности, который находит свое выражение в краткосрочных плановых документах. Краткосрочные планы определяют проекты законов, которые предполагается разработать и принять в сжатые временные рамки, не превышающие одного года. Составление таких планов позволяет гибко реагировать на изменения, происходящие в общественной жизни, а также выбирать наиболее оптимальные, исходя из складывающейся ситуации, способы решения актуальных задач общественно-государственного развития и достижения целей, зафиксированных в перспективных и стратегических плановых документах, конкретизировать их положения. К особенностям текущего планирования можно отнести то, что составление краткосрочных планов законопроектной работы осуществляется, как правило, субъектами, которые и будут их реализовывать [Абрамова, 2011, 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, то есть определяющих перечни законопроектов, которые следует подготовить и принять в достаточно продолжительный временной период. Тем самым перспективное планирование позволяет

заранее выявить возникающие вызовы и проблемы, определить характер стоящих законотворческих задач, наметить пути их решения, сосредоточить имеющиеся силы и ресурсы (кадровые, материальные и др.) на достижении поставленных целей. Составление перспективных плановых документов также дает возможность увязать финансовое обеспечение планируемых законодательных инициатив с параметрами и временными характеристиками бюджетов субъектов Российской Федерации, которые формируются на три года [Баранов, 2008, 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. В юридической доктрине дополнительным критерием, используемым для разграничения среднесрочного и долгосрочного планирования законопроектной работы в конкретном субъекте Российской Федерации, также называется срок полномочий органа публичной власти или должностного лица, составляющего план. В случае, если речь идет о плане законопроектной деятельности с периодом реализации, превышающим срок полномочий подготовившего его органа публичной власти (должностного лица), такой план является долгосрочным. Если же плановый документ подлежит исполнению в пределах срока полномочий составившего его органа власти или должностного лица, указанный план носит среднесрочный характер [Старовойтов, 2004, 42]. Впрочем, следует констатировать, что рассматриваемый критерий не является универсальным, так как его использование невозможно в ситуации, когда формирование планов законопроектных работ осуществляют иные, помимо выборных органов публичной власти и должностных лиц, субъекты.

Планам 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, принимая во внимание их сходство с юридическими прогнозами, 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 средне- и краткосрочные планы законопроектных работ, уже устанавливающие конкретные наименования законодательных актов, точные плановые сроки и ответственных исполнителей [Поленина, 1981, 233-235].

Несмотря на значимость перспективного планирования, называемого некоторыми учеными «сферой высоких технологий», наиболее важной и сложной составляющей процесса создания

законов [Пляхимович, 2007, 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. 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), то есть носят среднесрочный, а не долгосрочный характер. Следствием подобного подхода к организации планирования законопроектных работ является, по обоснованному замечанию Ю.А. Тихомирова, отсутствие четкого понимания поведения будущих участников правоотношений и последствий реализации принимаемых законодательных инициатив. В результате «законы нередко служат запоздалым оформлением принятых решений, а не мощным средством опережающего воздействия на общественные процессы» [Тихомиров, 2015, 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 10.07.2002 № 258-ОЗ «О Магаданской областной Думе» предусмотрено, что текущие планы законотворческой деятельности формируются на квартал, полгода или год. При этом перспективная программа законодательной деятельности Магаданской областной Думы составляется сроком на полгода или год, то есть также носит краткосрочный характер. Очевидно, что плановые документы, рассчитанные на столь короткий срок реализации, не направлены на удовлетворение потенциальных потребностей общественно-государственного развития и на определение основных направлений совершенствования регионального законодательства, в связи чем могут именоваться перспективными лишь условно.

Иногда к разновидностям перспективного планирования относят стратегическое планирование, 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 (Залоило, 2018, 45). Так, рассматривая теоретические вопросы формирования стратегии законотворчества, 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» [Баранов, 2015, 32, 35]. В сфере 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 иных документах стратегического характера (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 соответствующих 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 [Сенчагов, Иванов, 2015, 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.

С сожалением следует констатировать неприменение в субъектах Российской Федерации, как и на федеральном уровне публичной власти, технологии стратегического планирования в законопроектной деятельности, в результате чего приоритеты развития законодательства нередко остаются туманны. Данная ситуация стала следствием пробела в Федеральном законе от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон 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.

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 [Ноздрачев, Емельянов, Зырянов, Кабытов, 2024, 123-124]. В этой связи представляется необходимым – в условиях пробельности федерального регулирования – принятие регионами России в порядке опережающего правового регулирования нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы стратегического планирования законопроектной деятельности. Нормативным обоснованием возможности издания таких актов являются положения статьи 2 Федерального закона о стратегическом планировании, устанавливающей, что правовое регулирование стратегического планирования осуществляется в том числе принятыми в соответствии с указанным Федеральным законом законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Доктринальное обоснование целесообразности реализации данного предложения состоит в том, что опережающее правовое регулирование, осуществляемое субъектами Федерации по предмету совместного ведения, как обоснованно отмечает М.В. Баранова, фиксирует наличие дефекта в федеральном законодательстве, позволяет привлечь внимание юридической общественности, граждан и органов власти к проблеме, существование которой не замечается на федеральном уровне, и провести диагностику качества действующего нормативного регулирования [Баранова, 2016, 215-216].

Определенные шаги в направлении создания системы стратегического планирования законопроектной деятельности предпринимаются некоторыми субъектами Российской Федерации. Так, законом Тюменской области от 12.03.2001 № 276 «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» предусмотрено создание стратегии деятельности регионального парламента, утверждаемой на созыв и определяющей приоритетные задачи и направления деятельности областной Думы с учетом целей и приоритетов социально-экономического развития Тюменской области. Положения указанной стратегии выступают

основой при формировании годовых планов законопроектной деятельности Тюменской областной Думы. Стратегический характер имеют и утверждаемые Законодательной Думой Томской области приоритетные направления законотворческой деятельности, в целях реализации которых принимаются соответствующие планы законопроектной работы (см., например, Постановление Законодательной Думы Томской области от 24.02.2022 № 177 «О плане законотворческой деятельности Законодательной Думы Томской области на 2022 год»).

Следует также согласиться с высказываемым в научной литературе мнением о необходимости устранения пробела в базовом Федеральном законе о стратегическом планировании: предмет его регулирования должен охватывать не только социально-экономическое, но и взаимосвязанное с ним правовое развитие Российской Федерации и ее субъектов, а существующий перечень документов стратегического планирования подлежит дополнению стратегиями и планами законопроектной деятельности, разрабатываемыми как на федеральном, так и на региональном уровнях публичной власти (Баранов, 2015, 34; Залоило, 2018, 45).

Заключение

Резюмируя изложенное, следует отметить доктринальную и практическую значимость научного исследования текущего, перспективного и стратегического планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации. Повышение качества регионального законодательства требует преодоления поспешности в подготовке и рассмотрении проектов законов, поступательного проведения законопроектных работ в соответствии с заданными целевыми установками, выработки и четкой фиксации приоритетов законотворческой деятельности. Решение указанных задач предполагает необходимость перехода от текущего (краткосрочного) планирования законопроектной деятельности к перспективному и, прежде всего, долгосрочному планированию, определяющему пути удовлетворения потенциальных потребностей субъектов Российской Федерации. Эффективность данного вида планирования напрямую связана с использованием в законопроектной деятельности технологии стратегического планирования и формированием документов стратегического характера в сфере законодательного развития России и ее субъектов.

Библиография

1. Абрамова А.И. Техника планирования нормотворческой деятельности // Власенко Н.А. (ред.) Нормотворческая юридическая техника. 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. Залоило М.В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 43-53.
6. Капитанов К.И. Теоретические аспекты планирования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации // Экономика. Право. Общество. 2023. № 4 (36). С. 85-91.
7. Ноздрачев А.Ф., Емельянов А.С., Зырянов С.М., Кабытов П.П. Административное законодательство // Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. (ред.) Научные концепции развития российского законодательства. М.: Норма, 2024. С. 105-125.

8. Плехимович И.И. Перспективное планирование нормотворчества в Беларуси // Закон: стабильность и динамика: материалы Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 1-3 июня 2006 года). М., 2007. С. 161-166.
9. Поленина С.В. Планирование правотворчества // Халфина Р.О. (ред.) Научные основы советского правотворчества. М.: Наука, 1981. С. 216-253.
10. Сенчагов В.К., Иванов Е.А. Закон о стратегическом планировании и задачи по его реализации // Вестник Финансового университета. 2015. № 3. С. 38-50.
11. Старовойтов А.В. Планирование законоподготовительной и законодательной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова, 2004. 198 с.
12. Тихомиров Ю.А. Методология анализа и оценки рисков в законодательной деятельности // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 46-52.

On the current, prospective and strategic planning of law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation

Kirill I. Kapitanov

Postgraduate Student,
Peoples' Friendship University of Russia named after Patrice Lumumba,
117198, 6, Miklukho-Maklaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: kirill.kap@list.ru

Abstract

The article is devoted to the features and significance of current, prospective and strategic planning of law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation. The relevance of the study is due to the fact that, depending on the legal tasks at hand, various types of planning can be used in law-drafting work, the scientific analysis of which is of not only doctrinal but also practical interest. Firstly, this allows for a deeper understanding of the essence of planning used in the preparation and adoption of draft laws, and to identify the diversity of the content of planning activities. Secondly, it makes it possible to identify problems that arise in the preparation and implementation of plans for law-drafting work of various types. Thirdly, based on the analysis, proposals can be formulated to improve the legal regulation of planning relations. Often, planning of law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation is carried out for the short term. As a result, long-term goals and priorities for the development of regional legislation remain unclear. In order to overcome these problems, it is advisable to apply prospective and, above all, long-term planning that determines ways to meet the potential needs of the subjects of the Russian Federation. The development and clear recording of priorities of law-drafting activities will be facilitated by the use of strategic planning technology in law-drafting work and the formation of strategic documents in the sphere of legislative development of Russia and its subjects. However, the current legislation does not provide for the possibility of approving such strategic planning documents. In this regard, it is advisable for the subjects of the Russian Federation to adopt laws regulating the process of developing strategies for law-drafting activities. In addition, the gap in the Federal Law «On Strategic Planning in the Russian Federation» should be eliminated and the list of strategic planning documents specified therein should be supplemented.

For citation

Kapitanov K.I. (2025) O tekushchem, perspektivnom i strategicheskom planirovanii zakonoproektnoj deyatel'nosti v sub'ektah Rossijskoj Federacii [On the current, prospective and strategic planning of law-drafting activities in the subjects of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (7A), pp. 7-14.

Keywords

Planning, regional law-drafting activities, current planning, prospective planning, strategic planning.

References

1. Abramova A.I. (2011) Tekhnika planirovaniya normotvorcheskoj deyatel'nosti [Planning techniques rulemaking process]. In: Vlasenko N.A. (ed.) Normotvorcheskaya yuridicheskaya tekhnika [Legal drafting methodology]. Moscow: Yustitsinform, pp. 68-78.
2. Baranov V.M. (2008) Ideya zakonoproekta: sushchnost', prakticheskaya cennost', tekhniko-yuridicheskoe oformlenie [The idea of the draft law: essence, practical value, technical and legal design]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2 (134), pp. 9-17.
3. Baranov V.M. (2015) Strategiya zakonotvorchestva sovremennoj Rossii: ponyatie, tekhniko-yuridicheskoe oformlenie, effektivnost' realizacii [Strategy of lawmaking in modern Russia: concept, technical and legal design, implementation efficiency]. *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal technique], 9, pp. 29-45.
4. Baranova M.V. (2016) Konceptual'noe operezhenie federal'noj pravovoj reglamentacii zakonodatel'stvom sub'ekta Rossijskoj Federacii (na primere protivodejstviya poproszhajnichestvu) [Conceptual advancement of federal legal regulation by the legislation of a subject of the Russian Federation (using the example of combating begging)]. *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii* [Legal science and practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 1 (33), pp. 215-226.
5. Zaloilo M.V. (2018) Strategicheskoe planirovanie v obespechenii effektivnosti pravotvorchestva [Strategic planning in ensuring the effectiveness of lawmaking]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 4, pp. 43-53.
6. Kapitanov K.I. (2023) Teoreticheskie aspekty planirovaniya zakonoproektnoj deyatel'nosti v sub'ektah Rossijskoj Federacii [Theoretical Aspects of Planning of Law Drafting Activities in the Subjects of the Russian Federation]. *Ekonomika. Pravo. Obshchestvo* [Economy. Law. Society], 4 (36), pp. 85-91.
7. Nozdrachev A.F., Emel'yanov A.S., Zyryanov S.M., Kabytov P.P. (2024) Administrativnoe zakonodatel'stvo [Administrative legislation]. In: Khabrieva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. (eds.) Nauchnye koncepcii razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva [Scientific concepts of development of Russian legislation]. Moscow: Norma, pp. 105-125.
8. Plyakhimovich I.I. (2007) Perspektivnoe planirovanie normotvorchestva v Belarusi [Prospective planning of rulemaking in Belarus]. *Zakon: stabil'nost' i dinamika: materialy Mezhdunarodnoj shkoly-praktikuma molodyh uchenyh-yuristov* [Law: stability and dynamics: materials of the International school-workshop of young legal scholars]. Moscow, pp. 161-166.
9. Polenina S.V. (1981) Planirovanie pravotvorchestva [Planning of lawmaking]. In: Halfina R.O. (ed.) Nauchnye osnovy sovetskogo pravotvorchestva [Scientific foundations of Soviet lawmaking]. Moscow: Nauka, 1981, pp. 216-253.
10. Senchagov V.K., Ivanov E.A. (2015) Zakon o strategicheskom planirovanii i zadachi po ego realizacii [Law on strategic planning and tasks for its implementation]. *Vestnik Finansovogo universiteta* [Bulletin of the Financial University], 3, pp. 38-50.
11. Starovojtov A.V. (2004) Planirovanie zakonopodgotovitel'noj i zakonodatel'noj deyatel'nosti: dis. ... kand. yurid. nauk. M.: MGU im. M.V. Lomonosova [Planning of legislative and preparatory activities: diss. ... candidate of legal sciences]. Moscow: Moscow State University named after M.V. Lomonosov, 198 p.
12. Tikhomirov, Yu.A. (2015) Methodology of risk analysis and assessment in legislative activity [Methodology of risk analysis and assessment in legislative activity]. *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal technique], 9, pp. 46-52.