

ПРАВOTВOPЧECКИE ПOЛHOMOЧИЯ OРГAНОВ ИСПOЛHИТЕЛЬHОЙ ВЛACТИ: OПЫТ И ФOPМЫ РЕAЛИЗАЦИИ

LAW-MAKING POWERS OF EXECUTIVE AUTHORITIES: EXPERIENCE AND FORMS OF IMPLEMENTATION

E. Eremina

Summary. The article examines the powers of executive authorities at the federal and regional levels in the field of law-making. The relevance of the work is related to the contradictions in their legal regulation that exist in the author's opinion. Based on the study, a conclusion is made about the subjects of lawmaking at the level of the Federation and regions. The significance of the study lies in identifying problems related to law-making powers, they include: lack of consistency and planning, the prevalence of a situational approach, exceeding the limits of federal legal regulation, the absence of a definition of «normative legal act» in Russian legislation. Based on the analysis of regional legislation, in particular the Leningrad and Sverdlovsk regions, it is concluded that it is necessary to increase the role of executive authorities in the regions in the field of law-making. Special attention is paid to monitoring issues that determine the further development of legislation and the need for its adjustment. As an example, the positive experience in this area of the Sverdlovsk region is considered. The result of the study was the introduction of proposals aimed at improving the legal regulation of this problem, including using artificial intelligence.

Keywords: executive body, law-making powers, federation, region, legislation, monitoring.

Еремина Екатерина Владимировна
Российский новый университет, Москва
gress.katya@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены полномочия органов исполнительной власти федерального и регионального уровня в сфере правотворчества. Актуальность работы связана с имеющимися на взгляд автора противоречиями в их правовом регулировании. На основе исследования сделан вывод о субъектах правотворчества на уровне Федерации и регионов.

Значимость исследования заключается в выявлении проблем, связанных с правотворческими полномочиями, к ним отнесены: отсутствие системности и планирования, превалирование ситуационного подхода, превышение пределов федерального правового регулирования, отсутствие определения «нормативный правовой акт» в российском законодательстве. На основе анализа регионального законодательства, в частности Ленинградской и Свердловской области сделан вывод о необходимости повышения роли органов исполнительной власти в регионах в сфере правотворчества. Особое внимание уделено вопросам мониторинга, определяющим дальнейшее развитие законодательства и необходимость его корректировки. В качестве примера рассмотрен положительный опыт в данном направлении Свердловской области.

Итогом исследования стало внесение предложений, направленных на совершенствование правового регулирования данной проблемы, в том числе с использованием искусственного интеллекта.

Ключевые слова: исполнительный орган, правотворческие полномочия, федерация, регион, законодательство, мониторинг.

Законодательные и исполнительные органы власти играют важную роль в создании правовых актов. В настоящее время, полномочия исполнительных органов по созданию правовых актов не являются четко определенными и регулируются множеством законов — от федеральных законов до указов президента. Одни вопросы, связанные со сферой общих компетенций, не регулируются федеральным законодательством, а региональные законы иногда выходят за рамки своих полномочий. Кроме того, если полномочия органов законодательной власти региона четко определены, то полномочия исполнительных органов остаются неясными, разбросанными по различным документам.

Эта неопределенность в полномочиях исполнительных органов власти может привести к неэффективной работе государственной системы и возможным противоречиям между различными уровнями власти. Необходимо установить четкие правила и порядок распределения полномочий между законодательными

и исполнительными органами, чтобы обеспечить согласованность и эффективность их деятельности.

Для решения этой проблемы можно предложить разработать единый законодательный акт, который бы четко определял компетенцию исполнительных органов, исключая возможность двойного толкования и разногласий. Также важно установить механизмы контроля за исполнением законов и правильным применением полномочий, чтобы предотвратить возможные злоупотребления и нарушения.

Кроме того, необходимо провести анализ существующего законодательства и привести его в соответствие с современными требованиями и особенностями функционирования государственной системы. Это поможет устранить противоречия и нестыковки между различными законами и документами, обеспечивая единое понимание и применение норм и правил правовой системы.

В целом, необходимо совершенствовать систему законодательства и правоприменения, чтобы обеспечить

эффективное функционирование государственных органов и правильное взаимодействие между ними. Только таким образом можно обеспечить стабильность и развитие государства, защитить права и интересы граждан, и обеспечить соблюдение принципов правового государства.

Для достижения поставленной цели был проведен анализ законодательства о правотворчестве федеральных и региональных исполнительных органов, их компетенции и взаимодействия. Были выявлены пробелы и коллизии, возникающие в процессе законодательной деятельности, а также проблемы в реализации законов и постановлений.

На основе проведенного анализа были предложены конкретные меры по устранению выявленных проблем, такие как улучшение координации действий между федеральными и региональными исполнительными органами, усовершенствование процедуры принятия законодательных актов и увеличение прозрачности и открытости правотворческого процесса.

Таким образом, результаты исследования позволяют сделать вывод о необходимости совершенствования механизмов правотворчества федеральных и региональных исполнительных органов с целью обеспечения эффективности и согласованности законодательной деятельности.

Современную правовую систему России нельзя воспринимать без нахождения в ней «подзаконных нормативных правовых актов, которые являются рычагами реализации функций» [3, с. 187] исполнительных органов власти.

Правотворческая функция одна из пяти основных функций государства. Ее сущность заключается в «установлении, изменении или отмене правовых норм, выраженных в источниках права» [2, с. 478]. Под процессом правотворчества в юридической науке понимают волю государства, облеченную в закон. Продуктом правотворчества становятся юридические нормы, нашедшие свое отражение в нормативно-правовых актах.

С помощью правовых норм и перспектив их развития выстраиваются определенные правила поведения, влияющие на стратегию развития общества, в целом. От уровня правотворчества напрямую зависят как процессы демократизации, так и уровень развития гражданского общества.

Отдельные исследователи отмечают, что в правотворческих полномочиях, относящихся к совместному ведению, должны быть «четко определены границы «от» и «до» сферы федерального правотворчества» [1, с. 90].

Это связано с тем, что законы и подзаконные нормативно-правовых актов субъектов достаточно часто «повторяют нормы федерального закона» [8].

Федеральные органы занимаются разработкой подзаконных нормативно-правовых актов, действующих в развитие того или иного закона в виде распоряжений, приказов и т.д. Соколова Ю.А. обращает внимание на «право и обязанность органа издавать или принимать НПА» [6, с. 30].

В федеральном конституционном законе от 26 октября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в статье 26 определены полномочия этого властного органа в области законодательной деятельности, например, «дача заключения или отзыв на законопроект»¹, но правотворческие полномочия не определены и формы их не указаны.

Нормотворческие полномочия определены в полномочиях различных министерств, размещенных на их официальных сайтах. Например, в соответствии с Положением о Минобрнауки, к его полномочиям относятся «принятие нормативных правовых актов»², обозначены формы актов: типовые положения, перечень, порядок и т.д. Следовательно, министерства можно назвать «ведущими органами по реализации функции нормативно-правового регулирования» [5, с. 350].

Министерства также отвечают за контроль за исполнением нормативных актов, проведение мониторинга и анализа соблюдения законодательства в своей сфере деятельности. Они также могут осуществлять консультации и информационную поддержку по вопросам применения нормативных актов.

Следует отметить, что у федеральных агентств и служб отсутствуют «функции нормативно-правового регулирования, но они также их принимают НПА» [7, с. 87] и принимают нормативно-правовые акты исключительно, когда это прямо установлено действующим законодательством. Например, «Рос сотрудничество не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, определяемых указами

¹ Федеральный Конституционный Закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ О Правительстве Российской Федерации // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102050542&backlink=1&&nd=102900943> (дата обращения 05.06.2024)

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2018 г. № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // URL: <https://base.garant.ru/71968584/> (дата обращения 05.06.2024)

Президента Российской Федерации или постановления Правительства Российской Федерации»³.

Следовательно, «федеральные министерства являются субъектами правотворчества, а службы и агентства — только в исключительных случаях [3, с. 190].

Правотворческая компетенция федеральных органов исполнительной власти может быть расширена или сокращена. Например, в случае перехода Федерального агентства по печати в ведение Минцифры, его нормотворческая компетенция получила более высокий статус. Перераспределение сфер правотворческих полномочий возможно и без осуществления реорганизации, а на основании внесения изменений в Положение об их деятельности. Органы сами утверждают правила подготовки НПА.

В соответствии со ст. 26 414-ФЗ от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» «высшее должностное лицо субъекта РФ издает указы и постановления»⁴. Но в статье 33 этого ФЗ не указаны правотворческие полномочия высшего исполнительного органа субъекта РФ, в статье 36 речь идет об обязательности исполнения его актов, но формы этих актов не определены. Такие формы определены в законодательстве субъектов.

К примеру, Законом Ленинградской области «О правовых актах Ленинградской области» установлены такие формы у вышестоящих органов как: постановления и распоряжения, а у нижестоящих «приказы и распоряжения»⁵. Также этот закон дает отсылку на Устав области, где определены формы нормативно-правовых актов органов исполнительной власти региона.

В настоящее время в действующем законодательстве отсутствует понятие нормативного правового акта. Это свидетельствует о пробельности законодательства в данном вопросе.

Отсутствие четкого определения понятия «нормативный правовой акт» в законодательстве создает определенные проблемы при его применении и толковании. Исходя из толкований различными авторами этого по-

³ Указ Президента РФ от 06.09.2008 № 1315 (ред. от 26.05.2022) «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве по делам Содружества Независимых Государств, ...

⁴ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102062162> (дата обращения 05.06.2024)

⁵ Закон Ленинградской области «О правовых актах Ленинградской области» № 174-оз от 11 декабря 2007 г. // URL: <https://docs.cntd.ru/document/8463450> (дата обращения 05.06.2024)

нятия, можно дать определение, согласно которому, нормативный правовой акт представляет собой официальный документ, принятый органом государственной власти и обладающий юридической силой. В таких документах закрепляются правила, нормы и предписания, регулирующие отношения между субъектами права.

Отсутствие четкого определения нормативного правового акта в законодательстве может привести к неоднозначности его применения и интерпретации. Важно учитывать, что нормативные правовые акты являются основным источником права и обязательны к исполнению всеми субъектами, находящимися на территории соответствующего государства.

Необходимо разграничивать нормативные правовые акты с другими видами правовых актов, такими как постановления, распоряжения и инструкции. Каждый вид правового акта имеет свои особенности и область применения, поэтому важно четко определять их статус и значение в системе права.

Для обеспечения защиты прав и свобод граждан необходимо разработать и внедрить четкое понятие нормативного правового акта в действующее законодательство. Это позволит установить критерии применения и толкования таких актов, обеспечивая стабильность и предсказуемость в правовой системе страны.

Е.В. Еремина также отмечает отсутствие системности в правотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти при оформлении нормативно-правовых актов, существование «их многочисленных вариаций и форм»⁶, а также наблюдающуюся тенденцию по превышению пределов со стороны федеральных органов в регулировании вопросов, которые могли бы решить исполнительные органы в субъектах.

Общественные отношения не всегда соответствуют нормам права, правовым актам. В законодательном органе субъекта осуществляется планирование принятия законов, в исполнительном органе власти такого планирования нет, здесь применяется ситуативный подход.

Такой подход нашел свое яркое подтверждение в период ковида, когда высшим должностным лицам региона в срочном порядке пришлось принимать большое количество нормативно-правовых актов. В этот период достаточно сложного времени для России «правотворческая деятельность развивается стремительно и динамично» [10, с. 7].

⁶ Еремина Е.В. «Правотворческие полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: теоретические и прикладные аспекты» // URL: <http://diplomstudent.net/doklad-pravotvorcheskie-polnomochiya-organov-ispolnitelnoj-vlasti-rf-i-subektov-rf-teoreticheskie-i-prikladnye-aspekty.html> (дата обращения 05.06.2024)

Любой правовой акт органа исполнительной власти — это управленческое решение, при его разработке и оценке необходимо понимать какое место он займет в уже существующей системе нормативно-правовых актов субъекта и как будет связан с другими правовыми актами.

Одним из направлений повышения качества как федерального, так и регионального законодательства становится «мониторинг правотворческих полномочий субъектов РФ» [4, с. 8], который делится на три составляющие: создания, состояния и реализации законодательства. В основе критериев мониторинга может быть «полнота, системность и непротиворечивость» [4, с. 9].

В ряде субъектов РФ постоянно публикуются доклады о состоянии законодательства в регионе. К таким субъектам следует отнести Ленинградскую и Пензенскую, Московскую и Свердловскую, Ульяновскую и Самарскую, Свердловскую и Липецкую области. В каждом регионе действуют законы «О законах и иных НПА» или «О правовых актах».

В докладе о состоянии законодательства есть специальный раздел, посвященный мониторингу правоприменения законов. Например, в Ленинградской области утвержден «План мониторинга правоприменения областных законов в Законодательном собрании Ленинградской области на 2024 год»⁷ и определены 4 закона региона, по которым будет собираться и анализироваться информация. В соответствии с проведенным мониторингом становится понятно, какие НПА следует принять органам исполнительной власти в рамках своих полномочий.

В Свердловской области принят специальный закон «О мониторинге законодательства и практике его применения». В докладе о состоянии законодательства региона за 2023 г. отмечены не только основные направления законов и их правовое регулирование, но и мониторинг указов губернатора, постановлений правительства региона и НПА областных и территориальных органов исполнительной власти. Отмечена необходимость внесения изменений в 11 указов Губернатора⁸, фактически не применяющиеся 5 указов признаны утратившими силу. 107 Постановлений Правительства и 129 НПА исполнительных органов приведены в соответствие с федеральным законодательством. Такую практику следует рекомендовать всем субъектам.

⁷ Доклад о состоянии законодательства Ленинградской области за 2023 г. // URL.: https://www.lenoblzaks.ru/media/documents/Доклад_о_состоянии_законодательства_Ленинградской_области_в_2023_году.pdf (дата обращения 06.06.2024).

⁸ Доклад о состоянии законодательства Свердловской области за 2023 г. // URL.: <https://uirz.ru/Publ/doklad2023.pdf/> (дата обращения 06.06.2024)

Е.В. Еремина обращает внимание на «недостаточный уровень качества принимаемых НПА»⁹, к тому же очень часто принятие НПА, регулирующих ту или иную сферу жизнедеятельности не успевает за быстрым возникновением новых общественных отношений.

Автор поддерживает точку зрения ученых-юристов об определении понятия «нормативный правовой акт».

Необходимо к правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъекта подходить с позиций системности на основе перспективного планирования. Имеющийся на сегодняшний день ситуационный подход нуждается в совершенствовании.

Представляется, что одним из перспективных направлений в правотворчестве как законодательных, так и исполнительных органов власти может стать использование искусственного интеллекта (ИИ).

В настоящее время он в состоянии справиться с формальными требованиями к составлению НПА, а также может спрогнозировать последствия его принятия. ИИ может использоваться для толкования нормативных правовых актов, он способен определить скрытые закономерности в большом массиве законодательной базы субъекта, выявить основные тенденции в правовой практике. На основе этих данных искусственный интеллект может «предсказывать вероятность принятия определенных законов» [9]. С его помощью можно разработать проекты нормативных правовых актов. Безусловно, его использование окажет неоценимую помощь государственным органам власти при реализации их правотворческих полномочий. Искусственный интеллект также может быть использован для анализа эффективности действующих законов и программ. Путем обработки данных об их применении и результатов может быть выявлено, какие нормативные акты работают наилучшим образом, а какие нуждаются в корректировках или отмене. Это позволит оптимизировать законодательство и придать ему большую эффективность.

Еще одним потенциальным применением искусственного интеллекта в правотворчестве является автоматизация процесса подготовки и анализа законопроектов. С помощью ИИ можно ускорить процесс принятия законов, минимизировать вероятность ошибок и упущений, а также улучшить качество законотворчества в целом.

⁹ Еремина Е.В. «Правотворческие полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: теоретические и прикладные аспекты» // URL.: <http://diplomstudent.net/doklad-pravotvorcheskie-polnomochiya-organov-ispolnitelnoj-vlasti-rf-i-subektov-rf-teoreticheskie-i-prikladnye-aspekty.html> (дата обращения 06.06.2024)

Наконец, использование искусственного интеллекта в правовой сфере может способствовать повышению общественной прозрачности и доступности правовой информации. Автоматизированные системы могут обеспечить быстрый доступ к законодательству, упростить процесс поиска и понимания правовых норм для граждан и предпринимателей. Это важно для развития гражданского общества и обеспечения соблюдения прав и свобод граждан.

Таким образом, использование искусственного интеллекта в правотворчестве может принести значительные выгоды государственным органам. Однако, при этом необходимо учитывать этические и юридические аспекты использования ИИ в правовой сфере, чтобы обеспечить соблюдение законности и защиту прав граждан.

Таким образом, существуют пробелы и коллизии в правотворчестве федеральных и региональных исполнительных органов, что может привести к неэффективной работе государственной системы и противоречиям между уровнями власти. Необходимо разработать еди-

ный законодательный акт, который бы четко определил компетенцию исполнительных органов, исключая возможность двойного толкования и разногласий. Кроме того, необходимо установить механизмы контроля за исполнением законов и правильным применением полномочий, чтобы предотвратить возможные злоупотребления и нарушения.

Для достижения поставленной цели был проведен анализ законодательства о правотворчестве федеральных и региональных исполнительных органов, их компетенций и взаимодействия. Были выявлены пробелы и коллизии, возникающие в процессе законодательной деятельности, а также проблемы в реализации законов и постановлений.

Предлагается использование искусственного интеллекта (ИИ) в правотворчестве, чтобы ускорить процесс принятия законов, минимизировать вероятность ошибок и упущений, а также улучшить качество законотворчества в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гацולהва А.Х., Созанов З.А. К вопросу о проблемах реализации субъектами Российской Федерации правотворческих полномочий по предметам совместного и исключительного ведения // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2 (60). С. 84–91.
2. Гревцов Ю.И., Козлихин И.Ю. Энциклопедия права: учебное пособие. СПб.: Изд-во юрид. факультета Санкт-Петербургского университета, 2008. 772 с.
3. Кадетова А.Д. Органы исполнительной власти РФ в системе субъектов правотворчества // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 186–193.
4. Казанцев М.Ф. Мониторинг правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации как элемент системы мониторинга регионального законодательства // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. № 3 (25). С. 7–12.
5. Копченко И.Е. Административно-правовое регулирование установления правотворческих полномочий федеральных органов исполнительной власти // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике. 2015. № 1 (3). С. 349–351.
6. Соколова Ю.А. Административно-правовое регулирование правотворческих полномочий федеральных органов исполнительной власти // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 4 (95). С. 30–33.
7. Соколова Ю.А. К вопросу о сферах реализации правотворческих полномочий федеральных органов исполнительной власти (административно-правовой аспект) // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2015. № 5 (60). С. 86–89.
8. Трегубова Е.В., Куракин А.В., Карпухин Д.В. Конституционные и административные проблемы реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Современное право. 2019. № 1. С. 27–37.
9. Харитонова Ю.С., Савина В.С. Технология искусственного интеллекта и право: вызовы современности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2020. — №. 49. — С. 524–549
10. Черногорл Н.Н., Залоило М.В. Метаморфозы права и вызовы юридической науке в условиях пандемии коронавируса // Журнал российского права. 2020. № 7. С. 5–26.
11. Акимов А.Л. Правовые основы деятельности органов исполнительной власти: учеб. пособие. — М.: Проспект, 2018. — 320 с.
12. Горелов В.А., Камедин М.Г. Правовые аспекты деятельности органов исполнительной власти: учебное пособие. — М.: ИД «Юрайт», 2017. — 224 с.
13. Дементьев П.А. Правотворчество органов исполнительной власти: проблемы и перспективы развития. // Право и жизнь. — 2016. — № 4. — С. 56–65.
14. Смирнов И.С. Полномочия органов исполнительной власти в формировании законодательства. // Вестник правовых наук. — 2019. — Т. 2. — № 1. — С. 78–88.
15. Трифонов В.Н. Использование правовых актов органов исполнительной власти как источника права. // Журнал российского права. — 2017. — № 3. — С. 42–51.