

Доклад

Уважаемые члены комиссии!

Вашему вниманию предлагается диссертационная работа на тему:
«Правотворческие полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: теоретические и прикладные аспекты» (слайд 1)

Цель и задачи исследования (слайд 2):

Целью нашего исследования является установление между функционированием правовых актов, разрабатываемых органами исполнительной власти; необходимостью создания нормативной базы, определяющей виды нормативных правовых актов, характер их действия, масштабы реализации, порядок мониторинга регулирующего воздействия и его оценки.

Достижение этой цели мы видим в решении **следующих задач:**

1. Изучить нормативно- правовое обеспечение правотворческой деятельности в системе органов исполнительной власти, определить характер правотворческих полномочий.
2. Провести анализ свойств правотворческой деятельности рассматриваемых органов, который определит их эффективность в сфере государственного управления.
3. Теоретически обосновать правовую обеспеченность правотворческих полномочий органов исполнительной власти, определить значимость данного вида деятельности.
4. Проанализировать правотворческую практику исполнительной власти, изучить текущее состояние правотворческой деятельности и рассмотреть перспективы развития системы правовых актов.

5. Отразить существующие проблемы подзаконного правового регулирования.

Актуальность исследования (слайд 3):

В настоящее время вопрос изучения правовой основы нормативных актов не теряет своей актуальности, при этом наибольший интерес представляют проблемы, возникающие в ходе правотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Одной из проблем реализации законодательства является недостаточный уровень качества принимаемых нормативных правовых актов.

Другая проблема заключается в том, что многие действительно важные инициативы остаются нереализованными из-за отсутствия поддержки со стороны общества.

Отдельной проблемой можно выделить проблему в самом законе. Закон, порой, не успевает отреагировать на возникновение новых отношений, которые изначально невозможно предугадать, а также упущение законодателя в процессе разработки проекта нормативного акта.

Кроме выше изложенного, в науке не существует единых подходов к определению понятия системы законодательства, системы нормативных правовых актов.

Одной из актуальных проблем в этой сфере, вызывающей определенные трудности в процессе государственного управления, является то, что органы и должностные лица субъектов Российской Федерации часто допускают ошибки при выборе видов и форм правовых актов, смешивая их названия и содержательные особенности, приведение отдельных правовых актов в юридическую форму и, наоборот, введение их в государственно-административный оборот способом, не характерным для правовых актов, и т.д.

Такие ошибки могут привести к серьезным юридическим последствиям негативного характера.

Сегодня правотворческая деятельность органов исполнительной власти должна быть направлена не на количественное издание нормативных актов, что порождает множество проблем в правоприменении, а на их качество. Качественный уровень разработки правовых актов улучшит и управленческую деятельность, обеспечит эффективность их действий и процесс взаимодействия.

Вышеизложенное определяет актуальность темы исследования и необходимость активизации научного поиска в этом направлении.

Теоретические аспекты исследования: понятие правотворчества (слайд

4)

По своей социальной сути правотворчество есть процесс возведения государственной воли в закон. Правотворчество является составной частью более широкого процесса – правообразования, под которым понимается естественно-исторический процесс формирования права, в ходе которого происходит анализ и оценка сложившейся правовой действительности, выработка взглядов и концепций о будущем правового регулирования, а также разработка и принятие нормативных предписаний. Правотворчество характеризуется тем, что:

- 1) оно представляет собой активную, творческую, государственную деятельность;
- 2) основная продукция его – юридические нормы, воплощающиеся главным образом в нормативных актах (кроме этого, в нормативных договорах, правовых обычаях, юридических прецедентах);
- 3) это важнейшее средство управления обществом, здесь формируется стратегия его развития, принимаются существенные правила поведения;
- 4) уровень и культура правотворчества, а соответственно и качество принимаемых нормативных актов – это показатель цивилизованности и демократизма общества.

Административно-правовое регулирование установления правотворческих полномочий федеральных органов исполнительной власти в РФ (слайд 5)

Законодательство, регулирующее правотворческую деятельность органов исполнительной власти системно включает:

- Конституцию Российской Федерации,
- Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О Правительстве Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 1995 г. «О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов»;

- Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации»;

- Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификации правовых актов»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 01 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 02 августа 2001 г. № 576 «Основные требования к концепции и разработке проектов Федеральных законов».

Особенности нормотворческих полномочий федеральных органов исполнительной власти в РФ (слайд 6)

Самостоятельной функцией исполнительной власти является правотворческая функция, которая состоит в деятельности по принятию в

установленном порядке нормативных правовых актов (приказы, распоряжения, указы и др.). Федеральные органы исполнительной власти, наделенные правотворческими полномочиями выступают субъектами правотворчества и наделены правотворческой правосубъектностью.

Нормотворческие полномочия федеральных органов исполнительной власти характеризуются следующими особенностями: 1) устанавливаются компетентными нормами административного права; 2) закреплены за этими органами на постоянной основе; 3) осуществляются на основе и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законами, федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ; 4) ограничены нормативно установленной сферой полномочий органа; 5) осуществляются органом на основании прямого указания нормы действующего законодательства или по собственной инициативе; 6) осуществляются на коллегиальной или единоличной основе; 7) реализуются в правотворческой процессуальной форме.

Основные пробелы и проблемы в правотворческой деятельности органов исполнительной власти на федеральном уровне в РФ (слайд 7)

Основными пробелами и проблемами в правотворческой деятельности органов исполнительной власти на федеральном уровне в РФ являются следующие:

1. Отсутствие понятия нормативно-правового акта в российском законодательстве.

Несмотря на динамичное развитие российского законодательства вопрос определения понятия нормативного правового акта до сих пор остается открытым так как определения нормативного правового акта в российском законодательстве не существует, что порождает поле для научных дискуссий, а также вопросы в правоприменительной практике.

2. Несистемность, громоздкость, несоблюдение действующих норм по подготовке и оформлению нормативных правовых актов.

Представленный анализ ведомственного нормотворчества на федеральном уровне позволяет сделать общий вывод о несистемности, громоздкости и несоблюдении действующих норм по подготовке и оформлению нормативных правовых актов в федеральных органах исполнительной власти практически всеми субъектами исполнительной власти.

3. Издание нормативно-правовых актов в многочисленных вариациях и формах, а не в форме приказов.

Издаются нормативные правовые акты в многочисленных вариациях и формах, хотя нормативно-правовые акты должны издаваться исключительно в форме приказов. Кроме того, утверждаются такие нормативные документы, как инструкции, положения, руководства, наставления, постановления, планы и т. п., которые вводятся в действие приказами.

4. Нарушение Правил № 1009 при подготовке нормативных правовых актов.

При подготовке нормативных правовых актов продолжается нарушение Правил № 1009.

5. Прослеживается закономерность оптимальности (используются лишь отдельные виды правовых актов, такие как приказ и распоряжения; а Правила, инструкции, Положения, Постановления носят единичный характер).

На практике федеральными органами исполнительной власти используются лишь отдельные виды правовых актов, такие как приказ и распоряжения. Издание правил, инструкций и положений как самостоятельных видов правовых актов носит единичный характер. Постановления органов исполнительной власти практически не встречаются. Так, в подсистеме правовых актов органов исполнительной власти прослеживается закономерность оптимальности.

6. Высокая зависимость между правовыми актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. (объем нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти может

превысить все разумные пределы и не будет соответствовать современным потребностям общественного развития).

Проблемы развития системы правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (слайд 8):

1. Отсутствие единого центра, занимающегося правотворческой политикой в субъектах Российской Федерации.

В настоящее время в субъектах Российской Федерации нет единого центра, занимающегося правотворческой политикой, выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование рассредоточены в разных органах государственной власти.

2. Отсутствие правовой стратегии развития.

К сожалению, в настоящее время достаточно мало внимания уделяется вопросам формирования правовой стратегии развития. А отдельные предложения по направлениям развития законодательства, которые готовятся научной или профессиональной общественностью, не находят должного применения со стороны законодателя.

3. Несоответствие реальных общественных отношений действующим правовым нормам, правовым актам управления.

Несоответствие реальных общественных отношений действующим правовым нормам, правовым актам управления является одной из важнейших причин низкой эффективности правового регулирования. Основания для возникновения такого рода несоответствий могут быть различными. Во-первых, правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут отставать от экономического развития государства, что сразу же отражается на складывающихся правоотношениях. Во-вторых, нормативные правовые акты могут недопустимо обгонять реальные общественные отношения или просто их не учитывать.

В-третьих, правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут либо отставать от вышестоящих действующих норм, например федеральных законов, либо, наоборот, сдерживаться им в развитии.

4. Отсутствие планирования в правотворческой практике.

Как показывает анализ правоприменительной практики, государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации не составляют единых, общих планов правотворческой практики на определенный период.

5. Наличие ошибок в выборе видов и форм правовых актов.

Органы и должностные лица субъектов Российской Федерации нередко ошибаются в выборе видов и форм правовых актов, путают их наименования и содержательные характеристики, оформляют индивидуальные акты в виде нормативно-правовых и, наоборот, вводят в государственно-управленческий оборот формы, не свойственные правовым актам и т. д. Подобные ошибки не являются просто умозрительными и могут повлечь за собой серьезные юридические последствия негативного характера.

Основные пути совершенствования системы правовых актов исполнительной власти на федеральном уровне Российской Федерации (слайд

9)

В целом, развитие системы правовых актов на федеральном уровне РФ возможно на основании нескольких подходов.

1. Формирование понятия правового акта органа исполнительной власти.

Предложено авторское определение понятия правового акта органа исполнительной власти.

Правовой акт органа исполнительной власти представляет собой элемент системы правовых актов органов исполнительной власти, изданный в одностороннем порядке, содержащий управленческое решение, обладающий императивным, подзаконным характером и имеющий тесные внутрисистемные связи с другими правовыми актами системы, которые определяют его место в

иерархической структуре и порождают возникновение новых интегральных свойств, не характерных для него вне системы.

2. Внедрение проведения анализа циклов развития системы правовых актов.

В правотворческую практику органов исполнительной власти необходимо внедрять проведение анализа циклов развития системы правовых актов. Анализ циклов позволяет сосредоточить внимание на главных направлениях развития элементов правовой системы и при этом учитывать многие другие факторы, которые остаются за рамками исследования при применении традиционных методологий. Прежде всего, как часть механизма правотворческой деятельности анализ циклов развития системы правовых актов органов исполнительной власти должен быть положен в основу при осуществлении стратегического планирования. Исследование циклов развития различных элементов системы правовых актов позволит скорректировать постановку стратегических задач, и более стройно организовать во времени и в пространстве претворение в жизнь алгоритмов действий.

3. Снижение закономерности оптимальности и расширение применения различных видов правовых актов органами исполнительной власти.

Необходимо расширение применения различных видов правовых актов, кроме приказов, применять также Положения, Правила, Постановления и инструкции. В связи с этим нужно осуществлять регулирование развития системы, т. е. органы исполнительной власти должны оказывать корректирующее воздействие на состояние системы. Развитие системы правовых актов должно осуществляться на основе системного подхода, так как иные подходы – плановый и ситуационный – не способны обеспечить достижения необходимых результатов.

4. Формирование системы обратной связи.

Для достижения полноценного развития системы правовых актов органы исполнительной власти должны осуществлять корректирующее воздействие на основе информации о состоянии системы, которая поступает по каналам обратной связи. Данная информация должна быть исчерпывающей и качественной. В связи с этим необходимо сформировать систему обратной связи, включающую в себя

комплекс взаимосвязанных механизмов и технологий сбора и анализа информации и позволяющую вносить изменения в первоначальную стратегию развития системы правовых актов.

5. Снижение зависимости между правовыми актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Необходимо обеспечивать низкий темп ежегодного прироста правовых актов Правительства Российской Федерации, так как это позволит сохранить имеющийся уровень ежегодного прироста нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, который соответствует современным потребностям общественного развития. В противном случае объем нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти превысит все разумные пределы.

**Основные пути совершенствования системы правовых актов
исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации (слайд
10):**

Для совершенствования системы правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации необходимо:

1. Внедрение обоснованного перспективного планирования правотворческой деятельности.

Одним из них является плановый подход, осуществляющийся на основе четко установленных перечней видов правовых актов, которые необходимы на современном этапе. Планирование дает возможность применения комплексного подхода к правовому регулированию общественных отношений с выделением его приоритетных направлений в зависимости от социальных потребностей. Формирование планов разработки и принятия правовых актов органов исполнительной власти позволяет более рационально распределить усилия в правотворческой деятельности, эффективнее и экономичнее организовать данную

работу, сосредоточить усилия на главных, первоочередных задачах, правильное распределить научное и информационное обеспечение правового регулирования.

В настоящее время применение планового подхода возможно только как одного из возможных, наряду с другими управленческими механизмами и технологиями, но не как самостоятельного полноценного подхода к управлению.

2. Совершенствование ситуационного подхода в развитии системы правовых актов.

Другим способом развития системы правовых актов является совершенствование ситуационного подхода. В настоящее время ситуационный подход используется не на основе обстоятельных исследований, а как экстренный метод преодоления и разрешения чрезвычайных ситуаций (например, распространение в 2020 году новой коронавирусной инфекции, что послужило основанием для издания в субъектах РФ ряда нормативно-правовых актов).

Применение системного подхода имеет концептуальное значение для исследования правовых актов. Системный подход содержит следующие особенности.

Во-первых, данный подход направлен на исследование всех правовых актов как некоторой целостности, т. е. как системы, состоящей из самостоятельных взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов и подсистем, обладающими особыми специфическими свойствами.

Во-вторых, в рамках этого подхода система правовых актов рассматривается как открытая, сложная, иерархическая система, имеющая определенные границы управляющей и управляемой подсистем, а также как внутренняя среда и внешняя среда, взаимодействующие между собой.

В-третьих, создается возможность всестороннего рассмотрения не только отдельных свойств элементов системы, закономерностей ее развития, но и генерируемых при этом новых интегральных свойств, возникновение новых качеств.

В-четвертых, системный подход исследует все параметры и показатели функционирования системы в развитии, что обуславливает возможность изучения

внутренних процессов прогнозирования и планирования, адаптации, координации, саморегулирования, самоорганизации, принятия решений и т. д.

Таким образом, в рамках системного подхода выявляются связи между правовыми актами, их взаимная зависимость с системой законодательства, с уровнем развития общественных отношений, устанавливаются закономерности развития правовых актов и используются их интегральные свойства. Благодаря комплексному взаимодействию правовые акты приобретают новые системные свойства, которые образуют скрытый потенциал развития государства.

3. Развитие системы правовых актов на основе планового, ситуационного и системного подходов.

Развитие системы правовых актов органов исполнительной власти возможно на основе планового, ситуационного и системного подходов.

Использование какого-либо одного подхода в его традиционном виде не только не дает существенного эффекта, но и практически невозможно. В связи с этим возникает необходимость комплексного сбалансированного применения различных методологических подходов.

4. Снижение ошибок в выборе видов и форм правовых актов в субъектах Российской Федерации.

Вид и форма акта не должны избираться субъектом правотворчества произвольно. В определенной мере они опосредованы требованиями действующего законодательства, сложившейся за долгие годы практикой государственного управления, а также выработанными и апробированными правилами юридической техники. В ходе работы над проектом того или иного нормативного правового акта надлежит строго придерживаться установленных для него вида и формы.

В условиях существующего разнообразия правовых актов для обеспечения гармоничного и непротиворечивого функционирования системы необходимо законодательно определить точный исчерпывающий перечень видов правовых актов федеральных органов исполнительной власти и установить четкие различия между ними по содержанию и предметам регулирования. Это позволит

преодолеть существующее в правотворческой практике федеральных органов исполнительной власти смешение видов и содержания правовых актов.

Вывод (слайд 11):

Стремительное увеличение количества правовых актов органов исполнительной власти приводит к появлению более сложных взаимосвязей между ними, затрудняет их совместное взаимодействие, создает проблемы в правотворческой и правоприменительной практике.

Исследование показало не мало слабых мест в системе правовых актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. В результате были предложены рекомендации, которые позволят совершенствовать правотворчество органов исполнительной власти на основе системного подхода с учетом их специфических признаков, системных свойств, новых интегральных качеств, а также опираясь на существующие закономерности функционирования и тенденции развития.

Спасибо за внимание! (слайд 12)



