

Научная статья

УДК 340.12:342.92

doi: 10.46741/2713-2811.2022.20.5.005

Актуальные вопросы понятия и правового регулирования нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

НАТАЛИЯ АЛЕКСАНДРОВНА МЕЛЬНИКОВА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда,
Россия, melnatale@mail.ru <https://orcid.org/0000-0002-3697-4769>

ГЕОРГИЙ МИХАЙЛОВИЧ ШЕМЯКИН

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда,
Россия, shgm_adv35@mail.ru <https://orcid.org/0000-0003-1633-3291>

Аннотация. В статье представлен анализ механизма осуществления нормотворческой деятельности органами публичной власти субъектов Российской Федерации, раскрыт понятийный аппарат, дано широкое и узкое понимание термина «нормотворчество исполнительных органов субъектов Федерации», определены признаки нормотворчества публичной власти регионов, изучено федеральное и региональное законодательство с точки зрения осуществления исполнительной властью нормотворческой деятельности, приведена характеристика процесса нормотворчества, его этапов в контексте компетенций и полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их соотношения с действующим федеральным законодательством, выявлены проблемы нормотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации правового и практического характера и определены пути их решения для обеспечения эффективности процесса и законности принимаемых нормативных актов.

К л ю ч е в ы е с л о в а : нормотворчество; исполнительная власть; органы исполнительной власти; полномочия; нормотворческая деятельность.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Мельникова Н. А., Шемякин Г. М. Актуальные вопросы понятия и правового регулирования нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*. 2022. № 5 (20). С. 52–59. doi: 10.46741/2713-2811.2022.20.5.005.

Original article

Topical Issues of the Concept and Legal Regulation of the Rule-Making of Executive Authorities of Russian Subjects

NATALIYA A. MEL'NIKOVA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, melnatale@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3697-4769>

GEORGII M. SHEMYAKIN

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, shgm_adv35@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1633-3291>

Abstract. The article analyzes the mechanism for public authorities of Russian subjects to implement rule-making activities, discloses a conceptual apparatus, shows a broad and narrow understanding of the term “rule-making of executive authorities of Russian subjects”, identifies signs of rule-making by public authorities of the regions, considers federal and regional legislation in terms of implementing rule-making activities by the executive power, reveals characteristics of the rule-making process, its stages in the context of the competencies and powers of executive authorities of Russian subjects and their relationship with the current federal legislation, identifies problems of the rule-making activities of executive authorities of Russian subjects that are of a legal and practical nature and ways of solving them in order to ensure effectiveness of the process and legality of the adopted regulations.

Key words: rule-making; executive power; executive authorities; powers; rule-making activity.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

For citation: Mel'nikova N.A., Shemyakin G.M. Topical issues of the concept and legal regulation of the rule-making of executive authorities of Russian subjects. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2022, no. 5 (20), pp. 52–59. doi: 10.46741/2713-2811.2022.20.5.005.

Государство является упорядоченной системой, поэтому все процессы в нем регулируются нормативными правовыми актами различных уровней. Без законов невозможно функционирование ни одного элемента государственной системы. При этом качество принимаемых правовых актов зависит в числе прочего от особенностей и характеристики процессов, которые связаны с их принятием.

В федеративном государстве нормотворческий процесс усложняется в связи с наличием исполнительной власти разных уровней, возможностью принятия соответствующих подзаконных правовых актов нормативного характера. В целом большинство авторов указывают на практически идентичные с позиции юридической догмы признаки административно-правовой

нормы в подзаконных нормативных правовых актах, что обусловлено спецификой субъекта нормотворчества и сферы регулируемых отношений [9, с. 29]. И если вопросы нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти в большей степени урегулированы ввиду единства федеральной исполнительной власти, то нормотворчество на региональном уровне остается не до конца проработанным.

Причин этому несколько: во-первых, каждый регион, основываясь на своем уставе или конституции, может принимать свои нормативные правовые акты, в том числе относительно полномочий исполнительных органов в процессе нормотворчества; во-вторых, существует необходимость согласования нормативного обеспечения правотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях; в-третьих, нормотворчество региональных властей распространяется непосредственно только на регион, в котором принят нормативный правовой акт, соответственно, проведение комплексных исследований в данной области усложнено необходимостью анализа опыта всех субъектов. Все это приводит к различным проблемам законодательного и практического характера в области нормотворческой деятельности органов исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации, что свидетельствует об актуальности темы настоящей статьи.

В правовой литературе можно встретить два понятия – правотворчество и нормотворчество. Зачастую многие авторы рассматривают их как синонимичные и различий не приводят. Действительно, для юридической сферы это синонимы, так как правовая система состоит только из правовых норм. Однако для теории нормотворчество – более широкий термин, включающий в себя наравне с правовыми нормами нормы морали, этики и другие разновидности социальных норм [5].

В научной литературе встречаются различные определения нормотворчества. В частности, его интерпретация имеет историческую основу, а именно на определенных этапах развития государства появляются соответствующие толкования.

Советскими учеными нормотворчество характеризуется в качестве формы выражения государственной воли рабочего класса в переходный период и воли всего народа в период развернутого строительства коммунизма [13, с. 616]. При этом результатом его являются наравне с нормами права и иные нормы, например нравственные [3, с. 91], технические [6, с. 124–127].

В современной науке, как было указано выше, нормотворчество воспринимается более широко, нежели правотворчество. Так, А. А. Иванов пишет о том, что нормотворчество представляет собой процесс, благодаря которому происходит образование норм. По характеру подобные нормы могут быть как установлены от лица государства, так и исходить от иных субъектов, но при этом никак не обладать признаками нормативного правового акта [5].

Однако современные ученые-юристы применительно к юридическим (правовым) отношениям рассматривают нормотворчество и правотворчество как синонимы. По мнению Ю. Г. Арзамасова, «нормотворчество – это определенная форма юридической деятельности, нацеленная на формирование,

конкретизацию, дополнение либо отмену норм права, в целях упорядочения ранее существующих или появления новых отношений в социуме» [11, с. 35]. Также в литературе выделяются такие разновидности нормотворчества, как ведомственное нормотворчество [2; 10, с. 11], национальное нормотворчество [8, с. 55–56], локальное нормотворчество [14].

Изучив мнения авторов, мы пришли к выводу, что под нормотворчеством необходимо понимать интеллектуальную деятельность специальных субъектов, обладающих полномочиями в сфере создания, переработки и отмены норм права, которые содержатся в источниках права разного уровня.

В этом контексте интерес также представляет такое понятие, как нормотворческая деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В литературе данный термин трактуется с широкой и узкой точек зрения.

И. В. Бондарчук отмечает, что широкая трактовка анализируемого понятия включает в себя процесс разработки и принятия органами публичной власти региона актов нормативного правового характера с целью регулирования правоотношений в определенной области, а также процесс разработки проектов нормативных актов для федеральных органов власти [12]. То есть широкое понимание объединяет процесс разработки как самих нормативных актов, действующих на уровне региона, так и проектов нормативных актов, которые могут быть приняты к рассмотрению федеральной исполнительной властью, в частности Правительством Российской Федерации.

Л. Андреева предлагает использовать лишь узкое понимание и трактовать нормотворческую деятельность исполнительной власти регионов только в разрезе принятия ими нормативных правовых актов, которые законодательством отнесены к их компетенции [1]. На наш взгляд, этот подход во многом схож с определением ведомственного нормотворчества в регионах.

Полагаем, представленная точка зрения является правильной. Мы согласны с теми авторами, которые приходят к мысли, что нормотворчество исполнительных органов субъектов Российской Федерации не может быть определено как нормотворчество в его чистом проявлении, поскольку сам процесс основан на реализации лишь отдельных нормотворческих функций.

Анализируемое нами явление может быть охарактеризовано целым комплексом признаков. Так, важнейшим признаком нормотворческой деятельности является тот факт, что она в полной мере является урегулированной правом. То есть все процедуры, которые направлены на разработку и принятие нормативного акта, включая функции и компетенции уполномоченных органов, должны осуществляться с учетом строго определенных правил.

Согласимся с А. Ю. Кужековым, Ю. Г. Бубновой и Ю. А. Мартыновой в том, что разработка нормативного акта регулируется определенными правилами, причем речь идет не только о форме и содержании принимаемых актов, но и о процедуре подготовки и принятия [7]. Только нормативный правовой акт, принятый в соответствии со всеми требованиями и правилами, может быть признан легитимным и в целом направленным на достижение задач нормот-

ворчества как процесса. Кроме того, он будет отличаться и качественными характеристиками.

Однако далеко не в каждом случае процесс нормотворчества является урегулированным с точки зрения законодательства, что порождает одну из важнейших практических проблем. Согласимся с теми авторами, которые говорят о необходимости принятия федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который восполнил бы пробелы в действующем правовом регулировании.

Еще одним важным признаком нормотворчества на уровне регионов является тот факт, что принимаемые органами исполнительной власти данных регионов нормативные акты разрабатываются на основе и с целью исполнения действующего федерального законодательства, а также должны соответствовать основному закону региона при соблюдении правила о компетенции данных органов. Здесь возникает еще одна проблема. Несмотря на то, что термин «компетенция исполнительной власти субъектов Российской Федерации» неоднократно упоминается и в законодательстве, и в правоприменительной практике, легального его определения не существует. Сами же компетенции представлены в федеральном законодательстве, а также нормативных актах Правительства Российской Федерации и регионов.

Существует правило, в соответствии с которым министерства федерального уровня разрабатывают государственную политику и ее нормативное обеспечение в определенной, конкретной сфере, в то время как службы и агентства осуществляют правоприменительную деятельность. Такая же ситуация наблюдается и в регионах. В то же время региональные исполнительные органы могут быть в отдельных случаях наделены нормотворческими компетенциями на основе указов Президента Российской Федерации или постановлений Правительства Российской Федерации, а также в силу прямого указания на то в законе.

Важным признаком нормотворчества исполнительных органов субъектов Российской Федерации является то, что оно осуществляется в несколько этапов, то есть представляет собой совокупность стадий. Это приводит к еще одной проблеме: количество и характеристика данных стадий не урегулированы на федеральном уровне, и, соответственно, каждый из регионов может осуществлять различное количество стадий, любая из которых способна обладать целым комплексом особенностей, что приводит к разноплановости анализируемого процесса в разных субъектах.

В частности, в отдельные стадии могут быть выделены процессы подготовки и непосредственно принятия нормативного акта. В то же время могут существовать также и факультативные стадии: предварительное обсуждение, которое проводится как на уровне соответствующих региональных исполнительных органов, так и на уровне общественности; подготовка проекта нормативного акта может включать в себя этап раскрытия информации; в отдельных случаях возможно проведение оценки регулирующего воздействия принимаемого акта.

Следует отметить, что одной из основных стадий разработки и принятия подзаконного нормативного правового акта регионального уровня должны стать правовая и антикоррупционная экспертизы – это позволит обеспечить профилактику коррупции в рамках нормотворчества и, как следствие, в рамках правоприменительной практики [4].

На уровне исполнительных органов субъектов Российской Федерации принимаются различные нормативные правовые акты, которые могут иметь форму постановления, приказа, распоряжения, инструкции, положения и т. д. Это приводит к еще одной практической проблеме, которая заключается в том, что, несмотря на использование исполнительными органами регионов различных форм нормативных правовых актов, сами данные формы не находят своего правового подтверждения, то есть они не урегулированы нормативно, отсутствуют их определения, не установлено количество, не определена разница между ними. На практике это приводит к тому, что акты с одинаковым содержанием принимаются в разных формах и, наоборот, существенно различающиеся между собой документы имеют одну и ту же форму. Зачастую в одном документе акты одной формы утверждаются с использованием актов другой формы (например, положение утверждается приказом).

Наличие указанных проблем говорит о необходимости принятия мер к их решению. Полагаем, что в данном случае эффективными будут разработка и принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в тексте которого необходимо определить весь понятийный аппарат, включая сам процесс нормотворчества и его стадии, а также закрепить отличительные черты итоговых нормативных актов, порядок принятия каждой отдельной формы нормативного акта органов исполнительной власти региона, исчерпывающий перечень стадий процесса нормотворчества с подробной регламентацией каждой из них. Важным является то, что нормотворческая деятельность на уровне исполнительной власти региона должна быть выделена в отдельную главу предлагаемого закона.

Резюмируя все сказанное, подведем итоги: нормотворчество исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе и во исполнение федеральных и региональных законов с целью осуществления правового регулирования текущей деятельности и процессов в том или ином субъекте Российской Федерации. Нормотворчество исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации носит ведомственный характер, поскольку его целью является создание условий для реализации текущих полномочий органов исполнительной власти в определенной сфере в конкретный период времени.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреева, Л. Нормотворчество: актуальные вопросы применения механизмов юридической техники / Л. Андреева // *Annali d'Italia*. – 2021. – № 18-2. – С. 25–34.
2. Глебова, Н. А. Ведомственное нормотворчество / Н. А. Глебова // *Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева*. – 2009. – № 71. – С. 97–103.
3. Давидович, А. Теория государства и права / под редакцией К. А. Мокичева. – Москва : Юрид. лит., 1965. – 520 с. / А. Давидович // *Социалистическая законность*. – 1966. – № 7. – С. 90–91.

4. Житков, А. А. Развитие уголовного законодательства в сфере противодействия коррупции / А. А. Житков // Актуальные вопросы назначения и исполнения уголовных наказаний : сборник научных трудов / под общей редакцией В. Н. Некрасова. – Вологда : ВИПЭ ФСИН России, 2017. – С. 72–77.
5. Иванов, А. А. Нормотворчество и правотворчество: сравнительно-правовой анализ / А. А. Иванов // Наука XXI века: актуальные направления развития. – 2021. – № 1–2. – С. 298–301.
6. Иоффе, О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – Москва : Госюриздат, 1961. – 381 с.
7. Кужеков, А. Ю. К вопросу о проблемах нормотворческой деятельности / Кужеков А. Ю., Бубнова Ю. Г., Мартынова Ю. А. // International Law Journal. – 2021. – Том 4, № 1. – С. 80–82.
8. Маликова, А. Х. Сравнительное правоведение : краткий учебный курс // А. Х. Маликова ; ответственный редактор академик Академии наук Республики Таджикистан, доктор юридических наук, профессор Ф. Т. Тахиров. – Душанбе, 2008. – 112 с.
9. Нагорных, Р. В. Механизм административно-правового регулирования государственной службы в правоохранительной сфере и его содержание / Р. В. Нагорных // Вестник института: преступление, наказание, исправление. – 2019. – Том 13, № 1 (45). – С. 28–34.
10. Нагорных, Р. В. Обособление предмета административного права / Р. В. Нагорных // Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права. – 2020. – № 4 (9). – С. 10–13.
11. Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для бакалавриата и магистратуры / под редакцией Ю. Г. Арзамасова. – Москва : Юрайт, 2019. – 460 с. – ISBN 978-5-9916-8759-1.
12. Нормотворческий процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Республики Крым и города федерального значения Севастополя) : учебное пособие для магистров / [Бондарчук Илья Владимирович, Буткевич Ольга Васильевна, Руденко Артем Валериевич и др. ; ответственные редакторы: Трофимов С. А., Бондарчук И. В.]. – Симферополь : АРИАЛ, 2018. – 355 с. – ISBN 978-5-907032-85-9.
13. Теория государства и права / Н. Г. Александров, Ф. И. Калинычев, А. В. Мицкевич и др. – Москва : Юрид. лит., 1968. – 640 с.
14. Ухина, С. В. Локальное нормотворчество (вопросы теории и практики) : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Ухина Светлана Владимировна. – Волгоград, 2005. – 25 с.

REFERENCES

1. Andreeva L. Regulation: current issues of application of mechanisms of legal technology. *Annali d'Italia*, 2021, no. 18-2, pp. 25–34. (In Russ.).
2. Glebova N.A. Glebova, N. A. Departmental rulemaking. *Vestnik Volzhskogo universiteta imeni V. N. Tatishcheva=Bulletin of the V.N. Tatishchev Volga State University*, 2009, no. 71, pp. 97–103. (In Russ.).
3. Davidovich A. Teoriya gosudarstva i prava. Ed. by. Mokichev K.A. Moscow, 1965: book review. *Sotsialisticheskaya zakonnost'=Social Legality*, 1966, no. 7, pp. 90–91. (In Russ.).
4. Zhitkov A.A. The development of criminal legislation in the field of combating corruption. In: Nekrasov V.N. (Ed.) *Aktual'nye voprosy naznacheniya i ispolneniya ugovolnykh nakazanii: sbornik nauchnykh trudov* [Topical issues of the appointment and execution of criminal penalties: collection of scientific papers]. Vologda: VIPE FSIN Rossii, 2017. Pp. 72–77. (In Russ.).
5. Ivanov A.A. Rule making and law making: comparative legal analysis. In: *Nauka 21 veka: aktual'nye napravleniya razvitiya: sbornik nauchnykh statei Kh Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (10 fevralya 2021 g.). Vypusk 1. Chast' 2* [Science of the 21st century: current directions of development: collection of scientific articles of the 10th International scientific and practical conference (February 10, 2021). Issue 1. Part 2.]. Samara: Sam. gos. ekon. un-t, 2021, no. 1–2, pp. 298–301. (In Russ.).

6. Ioffe O.S., Shargorodskii M.D. *Voprosy teorii prava* [Issues of law theory]. Moscow: Gosyurizdat, 1961. 381 p.
7. Kuzhekov A.Yu., Bubnova Yu.G., Martynova Yu.A. To the question of problems in standard-setting activities. *International Law Journal*, 2021, vol. 4, no. 1, pp. 80–82. (In Russ.).
8. Malikova A.Kh. *Sravnitel'noe pravovedenie: kratkii uchebnyi kurs* [Comparative jurisprudence: short training course]. Ed. by Takhirov F.T. Dushanbe, 2008. 112 p.
9. Nagornykh R.V. The mechanism of administrative and legal regulation of the civil service in law enforcement and its content. *Vestnik instituta: prestuplenie, nakazanie, ispravlenie=Institute Bulletin: Crime, Punishment, Correction*, 2019, vol. 13, no. 1 (45), pp. 28–34. (In Russ.).
10. Nagornykh R.V. Separation of the subject of administrative law. *Ius publicum et privatum: setevoi nauchno-prakticheskii zhurnal chastnogo i publicnogo prava=Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2020, no. 4 (9), pp. 10–13. (In Russ.).
11. *Normografiya: teoriya i tekhnologiya normotvorchestva: uchebnik dlya bakalavriata i magistratury* [Normography: theory and technology of rulemaking: textbook for undergraduate and graduate studies]. Ed. by Arzamasov Yu.G. Moscow: Yurait, 2019. 460 p. ISBN 978-5-9916-8759-1.
12. Bondarchuk I.V., Butkevich O.V., Rudenko A.V. et al. *Normotvorcheskii protsess v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii (na primere Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya): uchebnoe posobie dlya magistrrov* [The rule-making process in the subjects of the Russian Federation (case study of the Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol): textbook for master students]. Ed. by Trofimov S.A., Bondarchuk I.V. Simferopol: ARIAL, 2018. 355 p. ISBN 978-5-907032-85-9.
13. Aleksandrov N.G., Kalinychev F.I., Mitskevich A.V. et al. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. Moscow: Yurid. lit., 1968. 640 p. (In Russ.).
14. Ukhina S.V. *Lokal'noe normotvorchestvo (voprosy teorii i praktiki): avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk* [Local rulemaking (issues of theory and practice): Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Volgograd, 2005. 25 p.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

НАТАЛИЯ АЛЕКСАНДРОВНА МЕЛЬНИКОВА – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, melnatale@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3697-4769>

ГЕОРГИЙ МИХАЙЛОВИЧ ШЕМЯКИН – магистрант факультета психологии и права Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, shgm_adv35@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1633-3291>

NATALIYA A. MEL'NIKOVA – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, associate professor at the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, melnatale@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3697-4769>

GEORGII M. SHEMYAKIN – Master's student of the Faculty of Psychology and Law of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service of Russia, Vologda, Russia, shgm_adv35@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1633-3291>

Статья поступила 21.12.2021