

ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС НА ЛУЧШУЮ НАУЧНУЮ РАБОТУ
СТУДЕНТОВ И ШКОЛЬНИКОВ ПО ГУМАНИТАРНЫМ НАУКАМ
«ВЕЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ»

Направление:
Конституционное право

Тема:
**Конституционно - правовые вопросы развития нормотворчества
исполнительных органов власти Российской Федерации и зарубежных
стран**

Автор: Дощатов Антон Александрович

**Место выполнения работы: ФГАОУ ВО «Национальный
исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Москва**

Содержание

1.ВВЕДЕНИЕ.....	3
2. ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	
§1. Принципы и функции нормотворчества исполнительных органов публичной власти.....	5
§2. Законодательное регулирование нормотворческой деятельности исполнительных органов публичной власти.....	8
3.ГЛАВА 2. ОПЫТ РАЗВИТИЯ НОРМОТВОРЧЕСТВА ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	
§1. Конституционно-правовой статус нормотворческих полномочий исполнительных органов власти в зарубежных странах.....	11
§2. Примеры успешного опыта зарубежных стран в области нормотворчества исполнительных органов публичной власти.....	13
4.ГЛАВА 3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОРМОТВОРЧЕСТВА ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	
§1. Тенденции и вызовы, стоящие перед нормотворчеством исполнительных органов власти в современных условиях.....	18
§2. Инновационные подходы и технологии в нормотворческом процессе исполнительных органов власти в Российской Федерации и зарубежных странах.....	28
5.ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	36
6.СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	38

ВВЕДЕНИЕ.

В условиях динамично развивающегося современного общества и усложняющихся общественных отношений возрастает статус нормотворческой деятельности публичных институтов исполнительной власти в регулировании осуществляемой государственной политики в различных сферах.

Органы исполнительной власти, обладая значительными полномочиями и оперативно реагируя на изменяющиеся политические, экономические, дипломатические обстоятельства, активно участвуют в выработке государственной политики в области нормотворческой деятельности, разрабатывая и принимая нормативные правовые акты, конкретизирующие и детализирующие общие и отраслевые законодательные нормы. От эффективности и законности нормотворчества исполнительных органов публичной власти во многом зависит стабильность правопорядка, реализация прав и свобод человека, а также обеспечение устойчивого развития отраслей национальной экономики и социальной сферы.

В Российской Федерации, как и в других зарубежных странах нормотворческая деятельность исполнительных органов публичной власти является неотъемлемой частью национальной правовой системы, а именно законотворческого процесса. Однако, вопросы, связанные с конституционно-правовым статусом данного вида государственной деятельности, ее пределами, формами и механизмами контроля эффективности, в настоящий момент остаются предметом научных дискуссий и нуждаются в дальнейшем исследовании и практической реализации институтами публичной власти.

Недостаточная теоретическая разработанность исследуемых вопросов, а также практические проблемы, возникающие при разработке и реализации положений нормативных правовых актов исполнительной ветви власти, обуславливают актуальность настоящего научного исследования.

В условиях процессов глобализации и международной интеграции важно изучение зарубежного опыта в сфере нормотворчества исполнительных органов власти. Анализ конституционно-правовых основ нормотворчества в зарубежных странах позволяет выявить лучшие практические ситуации, которые могут быть использованы в Российской Федерации для совершенствования правового и административного регулирования указанной деятельности.

Вопросы нормотворчества исполнительных органов власти в той или иной степени рассматривались в трудах российских и зарубежных ученых-правоведов.

Однако, комплексное исследование конституционно-правового статуса нормотворчества исполнительных органов власти, включающее сравнительный анализ российского и зарубежного опыта, до настоящего времени не проводилось. Существующие работы, как правило, посвящены отдельным аспектам этой деятельности, а также не учитывают последние изменения в российском и зарубежном законодательстве и правоприменительной практике.

Цель данного научного исследования — провести всесторонний анализ конституционно-правового статуса нормотворческой деятельности исполнительных органов в России и других странах, выявить сложности и возможности для улучшения правового регулирования этой сферы.

Для достижения поставленной цели необходимо решить **следующие задачи**:

1. определить понятие и сущность нормотворчества исполнительных органов власти;

2. раскрыть публично-правовые основы нормотворчества исполнительных органов власти в Российской Федерации;
3. определить место и роль нормотворчества исполнительных органов власти в системе российского правового регулирования;
4. исследовать виды и формы нормативных правовых актов, принимаемых публичными органами исполнительной власти;
5. проанализировать особенности, подходы, принципы и правила принципов и правила нормотворческой деятельности исполнительных органов власти;
6. выявить проблемы правового регулирования нормотворчества исполнительных органов власти в Российской Федерации;
7. изучить конституционно - правовые основы нормотворчества исполнительных органов власти в отдельных зарубежных странах (на примере выбранных государств);
8. провести сравнительный анализ российского и зарубежного опыта в сфере нормотворчества исполнительных органов власти;
9. разработать предложения по совершенствованию правового регулирования нормотворчества исполнительных органов власти в Российской Федерации с учетом зарубежного опыта.

Объектом данного научного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе нормотворческой деятельности исполнительных органов власти в Российской Федерации и зарубежных странах.

Предметом научного исследования являются конституционно-правовые нормы, регулирующие нормотворческую деятельность исполнительных органов, а также теоретические и практические аспекты реализации этих норм.

Методологическая основа научного исследования. В процессе исследования использовались общенаучные методы познания: анализ, синтез, сравнение, обобщение, а также специальные юридические методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой.

Нормативную базу научного исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты зарубежных стран.

Настоящее научное исследование вносит существенный вклад в развитие конституционно - правовой науки, обогащая её новыми концептуальными подходами к пониманию природы и особенностей нормотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Научная новизна работы заключается в формировании целостной теоретической модели конституционно-правового обеспечения нормотворческих полномочий исполнительных структур государственной власти.

Разработанные в ходе исследования **теоретические положения** создают методологическую основу для последующих научных изысканий в сфере взаимодействия конституционного права и административного нормотворчества, что открывает новые перспективы в изучении данной проблематики.

Практическая ценность научного исследования определяется возможностью непосредственного использования его результатов в процессе совершенствования правовой

регламентации нормотворческой деятельности исполнительных органов Российской Федерации. Предложенные рекомендации могут быть эффективно применены при разработке новых нормативных правовых актов, регулирующих порядок принятия управленческих решений на государственном уровне.

Особую практическую значимость имеют разработанные в исследовании механизмы повышения эффективности нормативного правового регулирования государственной политики, что способствует оптимизации деятельности исполнительных органов власти в сфере правотворчества и укреплению правовой базы государственного управления.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

§1. Принципы и функции нормотворчества исполнительных органов публичной власти

Нормотворчество органов исполнительной власти является важнейшей составляющей национальной правовой системы любого государства, поскольку именно данные публичные институты отвечают за реализацию принятых законодательных актов законодательными органами публичной власти и нуждаются в детализации правовых (нормативных) положений для эффективного функционального и стратегического управления государством.

Правотворческий процесс в системе органов исполнительной власти представляет собой комплексную деятельность уполномоченных государственных институтов, реализующих функции по практической имплементации законодательных предписаний. Данная деятельность охватывает полный цикл создания нормативных правовых документов: от первоначальной разработки проектов до их официального утверждения и обнародования.

В рамках своих установленных законодательством компетенций исполнительные структуры формируют и вводят в действие подзаконные нормативные акты, которые выполняют функцию конкретизации и детализации законодательных положений.

В процессе формирования правовой системы особое внимание уделяется разработке нормативных актов, которые призваны упорядочивать социальные взаимодействия исключительно в рамках конкретных направлений государственной деятельности. Эти направления определяются как основополагающими законами государства, так и дополнительными нормативными документами, которые разрабатываются и утверждаются соответствующими структурами исполнительной власти на базе существующего законодательства.

Такая многоуровневая система регулирования позволяет обеспечить четкую иерархию правовых норм и гарантировать их соответствие как фундаментальным принципам государственного устройства, так и текущим потребностям управленческой практики.

Например, статьей 8 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 115-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»¹ устанавливаются полномочия органа исполнительной власти федерального уровня по вопросу оценки эффективности функционирования особых экономических зон и разработки соответствующей нормативной

¹ Об особых экономических зонах в Российской Федерации. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Российская газета. 2005. № 162. 27 июля.

базы, которые также нашли свое отражение в постановлении Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации».

Значение нормотворческой деятельности публичных институтов исполнительной власти заключается в следующем:

1. Исполнительные органы публичной власти конкретизируют и детализируют общие положения действующих законодательных актов, делая их применимыми к ситуациям и условиям, регулируемым актами высшей юридической силы;

2. Нормативные правовые акты исполнительных органов являются инструментом реализации государственной политики в определённых отраслях, что указывается в положениях о федеральных и региональных органах исполнительной власти;

3. Публичные институты исполнительной власти могут оперативно реагировать на изменяющиеся условия и потребности общества, издавая новые нормативные правовые акты или внося изменения в действующую нормативную базу;

4. Исполнительные органы власти могут регулировать общественные отношения, не урегулированные законодательными актами, до принятия соответствующих правовых норм - «опережающее регулирование».

Нормотворческая активность публичных органов исполнительной власти происходит согласно принципам нормотворчества, которые представляют собой ключевые идеи, направляющие начала и требования, определяющие цели, задачи, содержание и процесс создания нормативных правовых актов, включая акты высшей юридической силы и подзаконные акты.

Следование этим принципам является обязательным условием для обеспечения законности, обоснованности, результативности и легитимности нормотворческой деятельности исполнительной ветви власти.

К числу принципов нормотворческой деятельности относятся:

1. Принцип законности: нормативные правовые акты исполнительных органов публичной власти должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, действующим постановлениям Правительства Российской Федерации, а также международным договорам Российской Федерации. Соблюдение установленных законодательством процедур разработки, принятия, регистрации и опубликования нормативных правовых актов (проведение оценки регулирующего воздействия, антикоррупционной экспертизы, публичное обсуждение проекта нормативного правового акта) является обязательным;

2. Принцип компетентности: исполнительные органы публичной власти имеют право издавать нормативные правовые акты только в рамках своей компетенции, которая определяется законодательными актами и включает перечень вопросов, по которым конкретный публичный институт исполнительной власти вправе принимать нормативные решения. Координация нормотворческой деятельности с другими органами публичной власти, имеющими смежные полномочия, необходима для избежания дублирования и противоречий в сфере нормативного регулирования определённой отрасли;

3. Принцип системности – нормативные правовые акты органов исполнительной власти должен быть логически связан с другими нормативными актами, составляющими единую систему правового регулирования,

4. Принцип учета интересов различных общественных и социальных групп - при разработке подзаконных нормативных правовых актов необходимо учитывать интересы различных социальных групп и не допускать дискриминации.

В настоящий момент в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации от 23 января 2025 г. № ДГ-П52-1744 разработана методика расчета комплексного показателя результативности федеральных органов исполнительной власти, по которой расчет проходит по следующим направлениям: подготовка проектов федеральных органов, предусмотренных планом законопроектной деятельности, а также поручениями Президента Российской Федерации и Председателя Правительства Российской Федерации; подготовка проектов отзывов/заключений Правительства Российской Федерации по законопроектам, поступившим от субъектов права законодательной инициативы и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; подготовка и издание нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации норм федерального законодательства.

В российской юриспруденции процесс создания правовых норм всегда находился в центре внимания академического сообщества. Существенный вклад в развитие данной научной области внёс выдающийся правовед Ю.Г. Арзамасов, доктор юридических наук и ведущий исследователь Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

По мнению видного учёного, нормотворчество представляет собой особый вид юридической практики, направленный на создание, совершенствование, изменение или отмену правовых предписаний для упорядочения как устоявшихся, так и вновь возникающих общественных отношений.

Данный процесс реализуется через несколько ключевых каналов правотворческой деятельности:

1. непосредственное волеизъявление народа через механизм референдума;
2. законотворческая работа государственных органов власти;
3. правотворческие полномочия муниципальных образований;
4. нормативные решения, принимаемые высшими должностными лицами государства.

В результате такой многоплановой деятельности формируется разветвлённая система нормативно-правовых документов. Она включает как законодательные акты высшей юридической силы, так и обширный массив подзаконных нормативных документов: указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты министерств, приказы федеральных служб и регламенты федеральных агентств.

Такая структура позволяет создать целостную и гибкую систему правового регулирования, способную адаптироваться к меняющимся условиям общественной жизни.

Таким образом, нормотворчество представляет собой комплексный механизм правового регулирования, охватывающий различные уровни и формы правотворческой деятельности в государстве [1, с. 250].

Нормотворчество исполнительных органов публичной власти является неотъемлемой частью российской системы государственного управления и играет ключевую роль в реализации нормативных правовых актов высшей юридической силы с целью обеспечения их соответствия потребностям общества и способствует достижению целей различных направлений государственной политики.

§2. Законодательное регулирование нормотворческой деятельности исполнительных органов публичной власти

Законодательное регулирование нормотворческой деятельности исполнительных органов публичной власти представляет собой важнейший аспект российской правовой системы, обеспечивающий стабильность и предсказуемость в государственном управлении. Исполнительные органы публичной власти, осуществляя нормотворческую деятельность, создают подзаконные акты (постановления, приказы, директивы, распоряжения (в определенных ситуациях включают в себя правовые нормы), которые уточняют и конкретизируют законодательные нормы, содержащиеся в системе федерального и регионального законодательства, а также регулируют различные аспекты общественной жизни населения государства [2, с. 83].

Но есть другая сторона обеспечения нормотворческой деятельности, когда исполнительный орган публичной власти выступает как субъект законодательной инициативы. На федеральном уровне таким правом обладает Правительство Российской Федерации (статья 104 Конституции Российской Федерации), а на уровне субъекта Российской Федерации такое право реализует высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации (статья 51 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»², конституции (уставы) субъектов Российской Федерации).

В настоящий момент наблюдается тенденция увеличения вносимых Правительством Российской Федерации проектов федеральных конституционных и федеральных законов, а также разработки и утверждения подзаконных актов, принятых в целях реализации положений федерального законодательства.

В первом квартале 2025 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в срок были внесены все 100% законопроектов Правительства Российской Федерации (в 2024 году — 99%, в 2023 году — 95%, в 2022 году — только 84%), в срок приняты и 100% подзаконных актов (в 2024 году сроки были выдержаны в 99,8% случаев против 97,5% в 2023 году и 82% — в 2022-м).

Данный результат эффективной работы специальной информационной системы мониторинга ключевых задач Правительства Российской Федерации — она содержит отдельные модули по контролю законопроектов и нормативно-правовых актов и позволяет Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителю Аппарата Правительства Российской Федерации в режиме онлайн отслеживать основные показатели, а доказанная работоспособность информационной системы в случае неудачной оптимизации де-факто дает Правительству Российской Федерации возможность в любой момент откатиться на шаг назад.

Данная тенденция свидетельствует о выстраивании эффективной системы взаимодействия законодательной и исполнительной ветви власти в сфере законотворчества и подзаконного нормотворчества.

Нормотворческая работа исполнительных органов публичной власти ведется в соответствии с планом законопроектной деятельности, который формируется как на федеральном (постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. №

² Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Российская газета. 2021. № 294. 27 декабря.

389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»³, так и на региональном уровне.

В соответствии со статьей 115 Конституции Российской Федерации, Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения в целях реализации конституционных, законодательных норма, а также норм президентского нормотворчества. Детальный порядок реализации указанных полномочий высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации закреплен в Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁴, а также в постановлении Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации».

Границы полномочий публичных институтов исполнительной власти определены в положениях о конкретных федеральных органах исполнительной власти, которые утверждаются указом Президента Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации. Но следует отметить один управленческий факт, что только федеральные министерства могут осуществлять нормативное правовое регулирование реализации направлений государственной политики, за которое оно ответственно – данный тезис закреплен в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵ [3, с. 77]. В настоящий момент в Российской Федерации 21 федеральное министерство, 32 федеральные службы и 18 федеральных агентств⁶.

Но на основании решения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации федеральные службы и агентства могут наделяться нормотворческим функционалом – такое решение уже было принято Правительством Российской Федерации в отношении полномочий Федерального агентства по делам молодежи (Росмолодежь), которое было наделено полномочиями по нормативному правовому регулированию реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2024 г. № 355)⁷. Данное полномочие также зафиксировано в статье 8.1. Федерального закона от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» (в редакции от 28 декабря 2024 г.)⁸.

Начиная с 2020 года исполнительные органы публичной власти участвует в нормотворческой деятельности во взаимодействии с совещательными и координационными органами. Правительство Российской Федерации и высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации участвуют в разработке нового законодательного акта или вносит изменения в действующее законодательство при получении рекомендации со стороны

³ О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 19. 11 мая. Ст. 2346.

⁴ О Правительстве Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Российская газета. 2020. № 251. 9 ноября.

⁵ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Российская газета. 2004. № 50. 12 марта

⁶ О структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 2024 г. № 326 // Российская газета. 2024. № 101. 13 мая.

⁷ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2024 г. № 355 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 13. 25 марта. Ст. 1822.

⁸ О внесении изменений в Федеральный закон «О молодежной политике в Российской Федерации». Федеральный закон от 28 декабря 2020 г. № 550-ФЗ // Российская газета. 2025. № 1-2. 9 января.

Государственного Совета Российской Федерации (его комиссий) – государственного конституционного публичного института, содействующий Президенту Российской Федерации в реализации внутренней и внешней политики государства.

Законодательное регулирование нормотворческой деятельности исполнительных органов власти также включает в себя требования к процедуре разработки и утверждения подзаконных актов во исполнение норм высшей юридической силы. В большинстве случаев это требует проведения общественных обсуждений (через портал regulation.gov.ru), экспертиз и научных исследований (данную работу проводит Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации)⁹, что гарантирует участие различных заинтересованных сторон — от институтов публичной власти до гражданского общества.

В настоящее время большинство проектов законов субъектов Российской Федерации иницируются и вносятся в законодательный орган субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом или руководителем высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (в зависимости от системы государственной власти в субъекте Российской Федерации).

В 2024 году в Свердловской области было внесено 169 региональных законопроектов (130 проектов были внесены Губернатором Свердловской области (статья 42 Устава Свердловской области), из которых 163 было принято. В большинстве случаев предметом правового регулирования законопроектов являлась социальная политика, региональная политика и развитие местного самоуправления.

Характерной чертой нормотворческой деятельности исполнительных органов является обширный перечень и разнообразие форм ведомственных нормативных правовых актов, которые принимаются федеральными органами исполнительной власти. Согласно действующему законодательству, регламентирующему порядок разработки и государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, данные документы могут приниматься в следующих форматах: приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения.

Важно отметить, что нормативно-правовые документы не могут быть изданы в формате писем или телеграмм, поскольку такие формы носят исключительно рекомендательный характер и не обладают обязательной силой. При этом структурные подразделения и территориальные органы федеральных ведомств законодательно лишены права на издание нормативных правовых актов. Однако практика показывает, что существуют прецеденты отмены подобных документов, которые были приняты с нарушением установленного законом порядка¹⁰.

Существенным пробелом в современной системе нормотворчества исполнительных органов публичной власти является отсутствие четких критериев разграничения различных форм нормативных правовых актов. Несмотря на предоставленное федеральным органам исполнительной власти право принимать правовые акты в разнообразных формах, на практике наблюдается их произвольное использование. В результате возникают ситуации, когда

⁹ О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 // Российская газета. 2004. № 119. 8 июня.

¹⁰ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // Российская газета. 1997. № 161. 21 августа.

документы с идентичным содержанием оформляются в разных формах, а акты с принципиально различным назначением получают одинаковую форму. Нередки случаи, когда правовой акт одной формы утверждается документом другой формы – например, положение утверждается приказом. Это свидетельствует о поверхностном подходе органов исполнительной власти к выбору формы нормативного правового акта.

Среди ведомственных правовых актов наиболее распространенной формой является приказ, который используется для утверждения положений, правил, порядков и инструкций. Такая практика обусловлена исторической преемственностью и нежеланием разработчиков детально изучать специфику различных форм нормативных правовых актов, особенно в условиях отсутствия их концептуального разграничения в российском законодательстве.

В российской правовой доктрине существует обоснованная позиция, согласно которой приказы и распоряжения некорректно относить к категории нормативных правовых актов.

Нормотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти регламентируется внутренними правовыми актами, определяющими этапы подготовки и принятия нормативных документов. Каждый федеральный орган разрабатывает собственные правила нормотворчества, включающие следующие этапы: планирование и подготовка проекта нормативного правового акта; разработка текста проекта; согласование документа с заинтересованными государственными институтами; размещение проекта на официальном сайте; подписание руководителем федерального органа и направление на государственную регистрацию; сопровождение процесса регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальное опубликование и вступление в силу нормативного правового акта.

В зависимости от специфики нормативного правового акта могут быть предусмотрены дополнительные этапы: предварительное обсуждение на заседаниях общественного совета при федеральном органе исполнительной власти и оценка регулирующего воздействия

Реализация данных процедур обеспечивает принцип открытости и прозрачности нормотворческой деятельности, что способствует укреплению доверия граждан к системе публичной власти Российской Федерации.

ГЛАВА 2. ОПЫТ РАЗВИТИЯ НОРМОТВОРЧЕСТВА ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

§1. Конституционно-правовой статус нормотворческих полномочий исполнительных органов власти в зарубежных странах

Публичные институты исполнительной власти в любом государстве является неотъемлемым участником процесса государственного управления, в том числе и участником нормотворческого процесса, в связи с чем в своей деятельности отражают основные интересы и приоритеты внутренней и внешней политики государства.

Для того, чтобы можно было оценить специфические направления правового регулирования государственной политики в какой-либо сфере в каждом государстве, стоит провести сравнительно-правовой анализ, который может помочь определить важные элементы для осуществления обмена международным опытом в сфере нормотворческой деятельности.

Также стоит отметить, что актуальной научной литературы по исследуемой тематике не так много, в связи с чем описание полученных в ходе проведенного исследования результатов представляет научный интерес в области права и государственного управления.

Исполнительная власть является историческим ядром любой формы политического правления. В наши дни исполнительная власть присваивает себе такие полномочия, которые не имеют другие публичные институты. Некоторые полномочия реализуются в сфере нормотворчества и законотворчества.

Внутренняя структура системы исполнительной власти в зарубежных странах отличается разнообразием, и в юридической литературе выделяются две основные модели структурирования данных систем: континентальная и англосаксонская.

Континентальная модель характеризуется тем, что правительство названо в качестве органа публичной власти в конституции, его состав определён конституционно, и оно реально осуществляет исполнительную власть. Министры, главы департаментов и государственные секретари, работающие под руководством премьер-министра, образуют единый коллегиальный орган. При этой модели высшие должностные лица, возглавляющие общегосударственные исполнительные ведомства, входят в состав правительства, что приводит

к увеличению его численности (например, в Итальянской Республике, Федеративной Республике Германия, Французской Республике и Чешской Республике).

Англосаксонская модель возникла в Великобритании и затем распространилась в Канаде и Индии. Её особенность заключается в том, что орган, реально осуществляющий функции исполнительной власти, не предусмотрен конституцией и не имеет статусного оформления. В состав кабинета входят только важнейшие главы центральных исполнительных ведомств, и министры в ранге членов кабинета занимают привилегированное положение по отношению к другим членам правительства.

Хотя континентальная и англосаксонская системы являются наиболее распространёнными, они не универсальны. Существуют различные виды правительств, сочетающие черты этих систем или обладающие собственной спецификой. Например, в Новой Зеландии высшим исполнительным органом государственной власти юридически является Исполнительный совет, состоящий из министров и возглавляемый генерал-губернатором, который формально считается главой исполнительной власти. Однако на самом деле Исполнительный совет лишь оформляет решения кабинета министров.

Особенности конституционно-правового статуса нормотворческих полномочий исполнительных органов власти в зарубежных странах складываются из различных факторов:

1. Различия в источниках права, регулирующих нормотворческую деятельность исполнительных органов власти: в разных странах используются различные законодательные акты, такие как конституции, законы, регламенты и другие нормативные документы;

2. Особенности судебной системы и её влияние на нормотворческие процессы: в некоторых странах суды играют активную роль в контроле над нормотворческой деятельностью исполнительных органов власти, обеспечивая соблюдение конституционных принципов и прав граждан.

3. Роль международных организаций и договоров в регулировании нормотворческих полномочий исполнительных органов власти: в современном мире многие страны участвуют в международных договорах и организациях, которые также влияют на нормотворческие процессы внутри страны.

4. Влияние политических и экономических факторов на нормотворческие процессы: политическая стабильность, экономическое развитие и международные отношения могут оказывать существенное влияние на формирование и реализацию нормотворческих полномочий исполнительных органов власти в зарубежных странах.

5. Особенности национального менталитета и культуры, которые могут влиять на понимание и реализацию нормотворческих полномочий исполнительных органов власти: в разных странах существуют различные традиции и подходы к управлению и регулированию общественных отношений, что отражается на нормотворческой деятельности исполнительных органов власти.

Таким образом, конституционно - правовой статус нормотворческих полномочий исполнительных органов власти в зарубежных странах определяется множеством факторов, включая особенности политической системы, формы правления, источники права и национальные особенности.

§2. Примеры успешного опыта зарубежных стран в области нормотворчества исполнительных органов публичной власти

Говоря о конкретных зарубежных примерах нормотворчества исполнительных органов публичной власти следует отметить, что в романо-германской и англо-саксонской правовой семье наблюдается разный подход к правовому обеспечению реализации внутренней и внешней политики государства.

Теперь более подробно следует рассказать об особенностях осуществления публичными институтами исполнительной власти нормотворческих полномочий в государствах с романо-германской правовой системой.

Полномочия федеральных министерств по разработке и изданию нормативных актов в Федеративной Республике Германия установлены Конституцией 1949 года и рекомендацией Федерального министерства юстиции Федеративной Республики Германии по единообразному оформлению федеративных законов и нормативных постановлений (акты исполнительной ветви власти).

Согласно статье 76 Конституции Федеративной Республики Германия федеральным правом законодательной инициативы обладает Федеральное правительство, состоящее из 15 министерств, депутаты и фракции Бундестага (высшего законодательного органа Федеративной Республики Германии) и представители Бундесрата (палата представителей федеральных земель).

Следует отметить интересный управленческий факт – перед официальным внесением федеральными правительством проекта федеративного закона по предметам совместного ведения в Бундестаг, он направляется в Бундесрат с целью получения официального заключения.

Большинство проектов федеративных законов исходит от федерального правительства, в среднем около 80%. Это объяснимо, так как только оно располагает необходимым квалифицированным аппаратом для подготовки проекта федеративного закона.

Законодательный процесс в Германии характеризуется определенной спецификой в части разработки федеративных законов и нормативных постановлений. Несмотря на отсутствие детальной регламентации в действующем законодательстве, ключевые аспекты нормотворческой деятельности закреплены в Общем регламенте федеральных министерств.

Инициатива разработки федеративного закона может исходить от различных источников: решения канцлера, указаний федерального министра или резолюции Федерального правительства. Процесс создания законопроекта начинается с подготовительной работы референтов министерств, которые разрабатывают документ с соответствующим обоснованием. На этом этапе активно задействуются другие ведомства, профессиональные ассоциации и независимые эксперты для получения всесторонней оценки.

Согласно особенной части Общего регламента, о разработке нового закона информируются все заинтересованные стороны: федеральный канцлер, министры, представители федеральных земель, депутаты Бундестага и представители средств массовой информации. Важнейшие законопроекты публикуются для общественного обсуждения, что позволяет учесть мнения научного сообщества и заинтересованных групп населения.

После доработки первоначальный проект получает одобрение компетентного федерального министра и выносится на рассмотрение Федерального правительства (согласно § 15 Регламента Федерального правительства). При этом важно отметить, что любая федеральная законодательная инициатива требует коллегиального решения правительства и является ключевым инструментом реализации политических установок на уровне исполнительной власти.

Примечательной особенностью немецкого законодательства является обязательное прохождение законопроекта через Бундесрат перед его подачей в Бундестаг. Этот орган имеет право высказывать свои замечания и возражения, что критически важно для законов, требующих конституционного согласования. При этом Бундесрату отводится 6 недель на формирование позиции по представленному законопроекту, что служит дополнительной гарантией соблюдения конституционных норм. Нарушение данного порядка может стать основанием для признания закона неконституционным.

В согласии Бундесрата нуждаются следующие федеративные законы:

1. Федеративные законы о поправках в Конституцию (статья 79 Конституции Федеративной Республики Германия);
2. Федеративные законы, которые касаются административного суверенитета федеральных земель (статья 84, 85 Конституции Федеративной Республики Германия), а также организации и порядка деятельности публичных органов федеральных земель при исполнении федерального законодательства;
3. Федеративные законы, которыми вводится особый порядок публичного управления (статья 87 Конституции Федеративной Республики Германия);
4. Федеративные законы по вопросу совместного ведения Федеративной Республики Германия и федеральных земель (статья 91 Федеративной Республики Германия);
5. Федеративные законы об оплате и содержании государственных служащих федерального уровня (статья 105 Конституции Федеративной Республики Германия);
6. Федеративные законы о новом регулировании организации федеративных территорий (статья 29 Конституции Федеративной Республики Германия);
7. Федеративные финансовые законы: распределение налогов и сборов между Федерацией и федеральными землями (статья 106 Конституции Федеративной Республики Германия), финансовое выравнивание (статья 107 Конституции Федеративной Республики Германия), основные принципы бюджетного и стратегического планирования (статья 109 Конституции Федеративной Республики Германия).

В правовой системе Германии делегированное законодательство представлено нормативными постановлениями, которые в доктринальном понимании приравниваются к

законам по своему материальному содержанию. Эти нормативные акты, наделенные силой федеративного закона и содержащие общеобязательные правовые предписания, издаются уполномоченными Конституцией органами исполнительной власти для первичного регулирования общественных отношений.

Согласно положениям статьи 80 Конституции Германии, право на делегированное законодательство предоставлено трем категориям субъектов: Федеральному правительству, федеральным министрам и правительствам федеральных земель. Важно отметить действие принципа невмешательства: если полномочия делегированы конкретному федеральному министру, Федеральное правительство не может принимать по этим вопросам нормативные постановления. При передаче полномочий в рамках закона «О передаче полномочий в Федеративной Республике Германия» должны быть четко определены их содержание, цели и объем, а в самом нормативном постановлении необходимо указывать правовое обоснование.

Особого внимания заслуживает процедура взаимодействия с Бундесратом при принятии некоторых нормативных постановлений. В соответствии с частью 2 статьи 80 Конституции, одобрение Бундесрата требуется для постановлений:

1. издаваемых на основании законов, требующих его согласия;
2. исполняемых землями по поручению федерального центра;
3. касающихся вопросов, относящихся к собственному ведению земель;
4. регулирующих специфические сферы (тарифы почтовых и телекоммуникационных услуг, правила использования федеральных железнодорожных объектов, вопросы железнодорожного строительства).

Бундесрат наделен правом не только одобрять, но и вносить изменения в такие нормативные акты, включая возможность предоставления собственных проектов постановлений (часть 3 статьи 80). На практике одобрение часто происходит после внесения корректировок.

При этом Федеральное правительство или уполномоченный министр обладают дискреционным правом: они могут либо утвердить постановление с поправками Бундесрата, либо отклонить его, так как процедура не предусматривает возможность создания согласительного комитета из представителей обеих инстанций.

С момента основания Федеративной Республики Германия в 1949 году Министерство юстиции Германии стало ключевым элементом системы правовой экспертизы в стране. Публичная структура осуществляет всесторонний анализ законопроектов и нормативных постановлений, разрабатываемых различными федеральными ведомствами.

Особое внимание уделяется предварительной правовой экспертизе на этапе подготовки нормативных документов. При этом важно отметить, что деятельность Министерства юстиции Федеративной Республики Германия носит исключительно консультативный характер и не ущемляет самостоятельность профильных ведомств в их профессиональной компетенции.

Основные задачи правовой экспертизы заключаются в обеспечении:

1. Безупречности правовой составляющей разрабатываемых документов;
2. Единообразия юридической терминологии и техники;
3. Соответствия новым нормам существующему немецкому законодательству

При осуществлении экспертной деятельности Министерство юстиции Федеративной Республики Германия придерживается баланса между качеством правовой оценки и оперативным сопровождением законотворческого процесса. Это позволяет избежать

ненужных задержек как при внесении законопроектов в правительство, так и при их последующем официальном опубликовании.

Такой подход обеспечивает высокий уровень правовой культуры федерального законодательства, сохраняя при этом необходимую оперативность нормотворческого процесса.

Федеральное министерство юстиции Федеративной Республики Германии реализует экспертный контроль над нормотворческой деятельностью отдельных федеральных министерств. Оно осуществляет проверку:

1. До принятия решения федеральными министрами – проектами федеративных законов Федерального правительства (абзац 1 § 46, пункт 2 § 51 Общего регламента федеральных министерств);

2. До принятия решения федеральными министрами – проектов нормативных постановлений Федерального правительства (абзац 2 и 3 § 62 в сочетании с абзацем 1 § 46 и пункт 2 § 51 Общего регламента федеральных министерств);

3. До издания – постановлений федеральных министерств (абзац 2 § 62 в сочетании с абзацем 1 § 46 Общего регламента федеральных министерств), а также до издания – постановлений других публичных органов, уполномоченных на это на основании субделегирования (в соответствии с абзацем 2 § 62 в сочетании с абзацем 1 § 46 Общего регламента федеральных министерств).

Часть статьи 41 Конституции Австрийской Республики дает конституционное право внесения законопроектов в Национальный совет Австрийской Республики по предложению его членов, Федерального совета или 1/3 членов Федерального совета Австрийской Республики, а также по представлению Федерального правительства.

В целом в действующем австрийском законодательном процессе круг субъектов законодательной инициативы достаточно широк как в содержательном (за счет предоставления права законодательной инициативы комитетам Национального и Федерального советов Австрийской Республики как самостоятельным участникам парламентской инициативы), так и в пространственном отношении (за счет использования института народной инициативы со стороны федеральных земель).

Правительственная инициатива является доминирующей в законодательном процессе Австрийской Республики. Законопроектная статистика показывает, что две трети федеральных законов, принимаемых Национальным советом Австрийской Республики, основываются на правительственных законопроектах. При этом Федеральное правительство действует как единый коллегиальный орган – право законодательной инициативы не может быть реализовано отдельными федеральными министерствами.

Перед тем как федеральный законопроект может быть направлен в Национальный совет Австрии, он должен пройти процедуру утверждения на заседании Федерального правительства. До этого этапа происходит тщательная проработка проекта: проводятся обсуждения, анализируются экспертные заключения, подготовленные соответствующими федеральными министерствами, а также учитываются мнения и предложения заинтересованных сторон, включая представителей федеральных земель, отраслевых союзов и различных ассоциаций.

Хотя все поступившие в ходе обсуждения предложения и замечания по доработке законопроекта могут быть приняты во внимание разработчиком (компетентным федеральным министерством), они не имеют обязательной юридической силы и не накладывают на министерство правовых обязательств.

Согласно части 3 статьи 69 Конституции Австрии, Федеральное правительство вправе принимать решения при условии присутствия более половины его членов. Важно отметить, что при реализации законодательной инициативы Федеральным правительством не предусмотрено дополнительных процедур в виде обязательного направления законопроектов в какие-либо другие государственные органы для получения заключений или отзывов. После утверждения на заседании Федерального правительства законопроекты получают статус самостоятельных объектов рассмотрения в Национальном совете, где начинается следующий этап их обсуждения.

Говоря об опыте нормотворческой деятельности публичных институтов исполнительной власти в смешанных правовых системах, следует привести пример Федеративной Республики Бразилия. Бразильский Конгресс принимает различные виды нормативных актов, такие как поправки к Конституции Федеративной Республики Бразилия, дополняющие действующие законы, делегирующие законы, простые законы, законодательные декреты и акты о временных мерах. Законы принимаются большинством присутствующих депутатов или списочного состава палат в зависимости от их важности.

Дополняющие и органические законы принимаются по вопросам, указанным в Конституции Федеративной Республики Бразилия, и большинством списочного состава палат. Право законодательной инициативы также различается: инициатива внесения дополняющих и простых законов принадлежит членам Конгресса Федеративной Республики Бразилия, Президенту Федеративной Республики Бразилия, Верховному Суду Федеративной Республики Бразилия, высшим судам, Генеральному прокурору Федеративной Республики Бразилия и гражданам. Однако по многим вопросам законопроекты вносит только Президент Федеративной Республики Бразилия.

Законопроект обсуждается в двух или трёх чтениях с участием постоянных комиссий и направляется на подпись Президенту Федеративной Республики Бразилия. Президент Федеративной Республики Бразилия имеет право наложить вето на закон, которое может быть преодолено большинством состава парламента. Закон также может быть принят постоянным комитетом парламента при согласии 1/10 части членов палаты.

Президент Федеративной Республики Бразилия вправе принимать нормативные акты, имеющие силу закона, на основе делегированных ему парламентом полномочий. Делегирование законодательных полномочий осуществляется на совместном заседании обеих палат парламента, и акты требуют утверждения большинством состава обеих палат Национального конгресса Федеративной Республики Бразилия. Президент Федеративной Республики Бразилия также может принимать временные акты, имеющие силу закона, которые должны быть утверждены парламентом в течение пяти дней.

Органы исполнительной власти (20 публичных институтов), подчинённые Президенту Федеративной Республики Бразилия (возглавляет Федеральное правительство), и сам Президент Федеративной Республики Бразилия имеют право издавать нормативные правовые акты на основе полномочий, делегированных Конституцией Федеративной Республики Бразилия

В отличие от Президента Российской Федерации, обладающего общим правом законодательной инициативы, Конституция Федеративной Республики Бразилия предусматривает «исключительную законодательную инициативу, принадлежащую только главе государства Бразилии, с перечислением конкретных вопросов, например, устанавливающих функции и должности в органах публичной администрации, выполняющей

функции непосредственно или косвенным образом, или увеличения оплаты лиц, работающих на названных постах, должностях и выполняющих названные функции» [4, с. 113].

Обращая внимание на законотворческий процесс в странах англосаксонской правовой системы, следует обратить внимание на особенность нормотворческой деятельности в Канаде.

В Канаде правом внесения проектов федеральных законов обладают только определённые субъекты: депутаты Парламента Канады (Сенат и Палата общин) и федеральные министры, которые вносят правительственные билли. Регламенты палат определяют порядок рассмотрения законопроектов.

Публичные (правительственные) билли принимаются по вопросам государственной важности, затрагивающим всё население страны. Особенность таких биллей, вносимых депутатами, заключается в том, что они не могут вводить дополнительные финансовые обязательства для государства и не могут быть приняты по вопросам, уже урегулированным законодательством.

В Канаде процесс разработки правительственных законопроектов (публичных биллей) координируется Министерством юстиции Канады, которое работает в тесном взаимодействии с профильными федеральными ведомствами. Каждое министерство, заинтересованное в изменении законодательства, предоставляет необходимые инструкции и материалы для подготовки федерального законопроекта.

Важным этапом является предварительное согласование проекта в Кабинете министров – без такого одобрения документ не может быть внесен в парламент. После получения одобрения правительственные законопроекты рассматриваются законодателями с особым вниманием.

Примечательно, что несмотря на тщательную проработку правительственных инициатив, далеко не все законопроекты, инициированные депутатами, достигают финальной стадии законодательного процесса – получения королевской санкции. Это свидетельствует о высоких требованиях к качеству законодательной работы и серьезном подходе к рассмотрению каждой инициативы в канадском парламенте.

Такая система обеспечивает:

1. Профессиональную подготовку законопроектов;
2. Межведомственное согласование;
3. Тщательную парламентскую экспертизу;
4. Высокую степень ответственности при внесении законодательных инициатив

ГЛАВА 3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НОРМОТВОРЧЕСТВА ИСПОНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

§1. Тенденции и вызовы, стоящие перед функционированием исполнительных органов власти в современных условиях

В эпоху стремительной цифровизации общества, когда цифровые технологии проникают во все сферы жизни, вопрос цифровизации приобретает особую значимость и требует комплексного технического и правового анализа.

Современное развитие системы государственного управления характеризуется активным внедрением цифровых технологий в нормотворческий процесс федеральных органов исполнительной власти. Цифровизация охватывает широкий спектр деятельности: от

подготовки законопроектов до создания ведомственных нормативных документов в соответствии с закрепленными полномочиями.

В рамках цифровизации происходит трансформация всего нормотворческого цикла, включая:

1. разработку проектов федеральных конституционных законов;
2. подготовку федеральных законов
3. создание указов и распоряжений Президента Российской Федерации;
4. формирование постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации;
5. разработку собственных нормативных правовых актов в соответствии с компетенцией, определенной в положениях о федеральных органах исполнительной власти.

Особое внимание уделяется созданию единой цифровой среды для нормотворческой деятельности, что позволяет оптимизировать процессы согласования, экспертизы и утверждения правовых актов. Внедрение цифровых технологий способствует повышению эффективности нормотворчества, обеспечению прозрачности процедур и оперативности принятия управленческих решений.

Важным аспектом цифровизации нормотворческой деятельности является создание специализированных информационных систем, обеспечивающих:

1. автоматизацию документооборота;
2. контроль за соблюдением законодательно закрепленных процедур;
3. мониторинг эффективности и реализуемости принятых нормативных правовых актов;
4. взаимодействие между различными органами публичной власти и информирование заинтересованных сторон о состоянии разработки нормативных правовых актов.

Таким образом, цифровизация становится ключевым инструментом модернизации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, обеспечивая качественно новый уровень управления и принятия решений в рамках установленных полномочий.

Актуальность и острота данной темы свидетельствуют о необходимости дальнейшего развития и совершенствования механизмов цифровизации нормотворческой деятельности на федеральном уровне.

Цифровая трансформация нормотворческой деятельности — это не просто теоретические рассуждения, а активно реализуемый процесс внедрения государственных информационных систем. Особое внимание требует цифровизация процесса согласования нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, включая систему получения и учета замечаний. Необходимо создать комплексную электронную среду с механизмами контроля и мониторинга применения данных процедур.

В эпоху цифровой трансформации российской системы государственного управления назрела потребность в коренном пересмотре методологии создания и утверждения нормативно-правовых документов. Инновационные технологические решения призваны не просто обеспечить всесторонний и оперативный характер правового регулирования, но и существенно повысить результативность работы с увеличивающимся массивом нормативных материалов. Ключевыми задачами становятся обеспечение целостности правовой системы и формирование оптимальной среды для взаимодействия всех субъектов правотворческой деятельности.

Реальная потребность в модернизации процессов наглядно иллюстрируется статистическими данными: ежегодно через структуры Министерства юстиции Российской Федерации проходит порядка миллиона проектов нормативных актов различного уровня. Каждый документ подвергается комплексной проверке, включающей антикоррупционную и юридическую экспертизу, а также обязательную процедуру госрегистрации как на федеральном, так и на региональном уровнях. Подобный объем работы подчеркивает критическую важность внедрения цифровых технологий в нормотворческую деятельность и необходимость разработки современных автоматизированных систем поддержки правотворческого процесса.

Особую актуальность приобретает создание интегрированной цифровой платформы, способной обеспечить:

- 1.автоматизацию рутинных процессов обработки документов;
- 2.мониторинг соответствия новых норм существующему законодательству;
- 3.эффективное взаимодействие между участниками правотворческого процесса;
- 4.ускорение процедур согласования и утверждения нормативных актов;
- 5.повышение качества правовой экспертизы.

Цифровая трансформация нормотворчества призвана не только оптимизировать существующие процессы, но и создать прочную основу для дальнейшего развития системы государственного управления в условиях цифровой экономики.

За последние годы произошел революционный прорыв в сфере электронного документооборота государственных структур. Если всего несколько лет назад, в 2020 году, Аппарат Правительства Российской Федерации практически не использовал электронный формат для обмена служебной документацией, то сегодня ситуация кардинально изменилась.

В настоящее время более 80 федеральных органов исполнительной власти и государственных учреждений успешно взаимодействуют в электронном формате, обмениваясь документами для служебного пользования. Этот масштабный переход на межведомственный электронный документооборот привел к впечатляющим результатам: доля электронных документов увеличилась более чем в два с половиной раза.

Количественные показатели демонстрируют впечатляющую динамику: если ранее электронный формат использовался лишь в 35% случаев, то сейчас этот показатель достиг 84%. Такая стремительная цифровизация документооборота свидетельствует о высокой эффективности внедренных решений и готовности государственных органов к масштабным технологическим изменениям.

Подобные преобразования не только оптимизируют рабочие процессы, но и значительно повышают эффективность межведомственного взаимодействия, сокращая время на согласование и передачу документов между различными государственными структурами.

В настоящее время трансформация российской правовой системы происходит под влиянием масштабной цифровизации, которая проникает во все аспекты общественной деятельности. Активное внедрение цифровых технологий не только меняет характер общественных отношений, но и требует существенной адаптации правовой базы к новым реалиям.

По своему влиянию на общественные процессы цифровизация сопоставима с революционными изменениями, характерными для Индустрии 5.0. Виртуальная среда становится неотъемлемой частью социальных взаимодействий, что создает необходимость в гибком правовом регулировании и формировании новых моделей социального развития. Хотя

полный масштаб предстоящих изменений еще предстоит определить, ключевые направления трансформации уже очевидны.

Особую значимость приобретает способность правовой системы к быстрой адаптации под влиянием технологических инноваций. Необходимость в гибком правовом регулировании обусловлена не только техническим прогрессом, но и изменением самого характера общественных отношений, которые всё больше смещаются в цифровое пространство. В этих условиях правовая система должна не просто следовать за технологическими изменениями, а предвидеть их и создавать необходимую нормативную базу заблаговременно.

Таким образом, цифровизация выступает катализатором глубоких преобразований в правовой сфере, требуя комплексного подхода к формированию новых правовых механизмов и инструментов регулирования. Успешная адаптация правовой системы к цифровому будущему во многом определит эффективность государственного управления и качество правового регулирования в целом.¹¹

В историческом выступлении перед Федеральным Собранием Российской Федерации 1 марта 2018 г. Президент Российской Федерации обозначил стратегические направления формирования принципиально нового экономического уклада – цифровой экономики. Реализация этого амбициозного проекта требует создания инновационного правового поля, устранения административных преград для внедрения передовых технологий: робототехнических комплексов, систем искусственного интеллекта, автоматизированного транспорта, электронной коммерции и инструментов анализа больших данных. Законодательная база должна носить динамичный характер, предусматривая гибкий подход к регулированию каждой технологической сферы, включая процесс нормотворчества со стороны исполнительных органов публичной власти.

Цифровая экономика представляет собой не просто отдельное направление развития государства, а фундаментальную основу, трансформирующую все ключевые сферы экономической жизнедеятельности. Она открывает возможности для создания инновационных моделей предпринимательства, торговых отношений, логистических систем и производственных процессов. Революционные изменения происходят в образовании, здравоохранении, государственном управлении и межличностной коммуникации, формируя принципиально новую модель развития государства и общества.

По своей сути, цифровая экономика – это совокупность миллиардов ежедневных онлайн-взаимодействий между участниками экономических отношений, переопределяющая традиционные представления о структуре и механизмах взаимодействия организаций, а также способах доступа потребителей к товарам и услугам.

Интересно отметить происхождение самого термина «цифровая экономика», который впервые появился в книге Дона Тапскотта «Цифровая экономика: перспективы и опасность в эпоху сетевого интеллекта», опубликованной в 1995 г. В этом исследовании были впервые рассмотрены фундаментальные изменения в экономических процессах, вызванные развитием интернет-технологий [5, с. 125].

Процесс цифровизации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти характеризуется постепенным характером и преимущественно основывается на расширении применения уже апробированных информационно-телекоммуникационных решений. Анализ федерального проекта «Цифровое государственное

¹¹Стратегия развития информационного общества на 2017 – 2030 годы. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 №№203 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. №20. 15 мая. Ст. 2901.

управление» в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», завершившейся в декабре 2024 года¹², подтверждает, что приоритетными направлениями цифровизации остаются сферы государственного контроля (надзора) и предоставления государственных и муниципальных услуг. Эти направления получили дальнейшее развитие в рамках реализации нового национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства», запущившегося с 1 января 2025 г. [6, с. 115].

Правотворческая деятельность представляет собой важнейший инструмент публичного управления, направленный на формирование, развитие и корректировку правовых норм. В современных условиях эта деятельность преимущественно реализуется через принятие нормативных правовых актов, которые становятся основным инструментом регулирования общественных отношений.

Основополагающие принципы правотворчества определяют сущность, характерные особенности и стратегическое направление данной деятельности. Они выступают в качестве фундамента, на котором строится вся система нормотворческого процесса.

Процесс внедрения цифровых технологий в законодательную сферу начал активно развиваться с 2012 года, когда Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации представил проект федерального закона «О нормативных правовых актах». Этот документ стал важным шагом в адаптации правотворческой практики к условиям масштабной информатизации общества.

Значительный прорыв в цифровизации российского законодательства произошел в 2019 году, когда был разработан обновленный проект федерального закона. Документ существенно расширил возможности использования информационных технологий в правовой сфере, включив не только положения об электронном опубликовании нормативных актов, но и инновационные нормы о применении автоматизированных систем поддержки законодательной деятельности. Это позволило существенно повысить эффективность работы с правовой информацией и обеспечить более удобный доступ к ней.

Особого внимания заслуживает концепция электронного нормативного акта как консолидированного документа. Данный формат представляет собой инновационное решение для систематизации законодательства, объединяя первоначальный текст нормативного акта с внесенными в него изменениями и дополнениями в единый цифровой документ. При этом обеспечивается сохранение целостности правового регулирования, что особенно важно для поддержания стабильности правовой системы.

С теоретической точки зрения, такой формат документа является оптимальным инструментом для обеспечения целостности и доступности правовой информации в эпоху цифровой трансформации. Он позволяет эффективно решать задачи систематизации законодательства, упрощая работу с нормативными актами и повышая качество правоприменительной практики в условиях развития цифровых технологий.

Рассматривая вопрос о трансформации управленческих процессов в цифровую эпоху, важно разграничить понятия информатизации и цифровизации государственных институтов. Информатизация представляет собой базовый уровень технологического оснащения органов власти, включающий внедрение компьютерной техники, специализированного программного обеспечения и подключение к сети Интернет.

¹² Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 №7.

Цифровизация как более сложный и комплексный процесс требует не только технической базы, но и наличия развитой цифровой инфраструктуры, в первую очередь – высокоскоростного мобильного доступа в Интернет. Ключевыми элементами цифровизации являются:

1.искусственный интеллект (развитие которого в России регламентируется Стратегией развития ИИ, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 октября 2019 г. № 490)¹³;

- 2.системы машинного обучения;
- 3.инновационные программные решения;
- 4.технологии распределенных реестров;
- 5.современные компьютерные разработки.

Особого внимания заслуживает проблема правового обеспечения цифровизации государственного управления.

Разноплановость правовой базы, регулирующей цифровую трансформацию, создает серьезные препятствия для успешного внедрения современных технологий в государственное управление. Проблема усугубляется тем, что нормативные акты разного уровня и статуса часто содержат противоречивые требования и подходы к цифровизации.

Ключевая сложность заключается в необходимости гармонизации правовых норм, разработанных в разное время и с разными целевыми установками. При этом важно обеспечить не только формальное соответствие новых и старых норм, но и их содержательную согласованность, что требует глубокого правового анализа и экспертной оценки.

Для преодоления этих препятствий необходим комплексный подход к формированию нормативной базы цифровизации. Это предполагает систематизацию существующих правовых норм в сфере цифровых технологий, выявление и устранение противоречий между различными нормативными правовыми актами, определение приоритетов развития цифровой государственной инфраструктуры, установление единых требований к внедрению цифровых решений и создание механизмов координации между различными уровнями системы публичной власти.

Только при таком системном подходе можно обеспечить эффективное внедрение цифровых технологий в государственное управление, минимизировав риски правовой неопределенности и противоречий в нормативной базе. Это позволит создать целостную и согласованную правовую основу для цифровой трансформации государственного аппарата [7, с. 25].

По нескольким поручениям Президента Российской Федерации: от 31 декабря 2020 г. № Пр – 2242; от 5 августа 2021 г. № Пр – 1383; от 1 сентября 2022 г. № Пр – 1553, в марте 2024 года Правительством Российской Федерации было утверждено стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления. Основной целью данного стратегического направления является обеспечение устойчивого и безопасного информационного взаимодействия между органами публичной власти, обществом и бизнесом.

Ключевыми векторами развития цифрового государственного управления выступают две стратегические задачи. Во-первых, это комплексная модернизация рабочих процессов служащих через внедрение автоматизированных систем, оптимизирующих взаимодействие

¹³ О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»). Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 №490 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. №41. 14 октября. Ст. 5700.

между ведомствами и стандартизацию повседневных операций. Во-вторых, создание интегрированной цифровой экосистемы для обеспечения эффективного электронного взаимодействия как внутри ведомств, так и между различными уровнями публичной власти – от федерального до регионального.

Существенным тормозом развития цифровой повестки остается отсутствие отечественного программно-аппаратного комплекса, способного обеспечить легитимный обмен информацией и документами в системе государственного управления. Особенно остро стоит проблема отсутствия механизмов для работы с юридически значимыми электронными документами в рамках межведомственного взаимодействия.

Для преодоления существующих барьеров планируется масштабное внедрение инновационных решений. В частности, предполагается активное использование технологий искусственного интеллекта, что позволит не только автоматизировать рутинные операции, но и существенно повысить качество принимаемых управленческих решений за счет более быстрого поиска оптимальных вариантов действий.

Такой подход к цифровой трансформации призван создать более гибкую и эффективную систему государственного управления, способную оперативно реагировать на вызовы времени и обеспечивать высокое качество предоставляемых государственных услуг¹⁴.

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», государственные информационные системы создаются в целях, указанных в данном федеральном законе.

Правительство Российской Федерации утверждает требования к порядку создания, развития, ввода и вывода их эксплуатации государственных информационных систем. Также следует сказать, что информация, которая содержится в государственных информационных системах выступает в качестве государственного информационного ресурса. Федеральные органы исполнительной власти обеспечивают достоверность и актуальность информации, размещенной в государственной информационной системе¹⁵.

В настоящий момент в российском законодательстве не содержится понятие «государственная информационная система», но в апреле 2025 г. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации разработало законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в котором предлагается закрепить следующее понятие государственной информационной системы – информационная система, созданная в целях исполнения уникальных государственных и иных публичных полномочий и функций государственных органов, в том числе обеспечения в указанных целях межведомственного взаимодействия, сбора статистических и иных сведений из внешних источников, а также информационная система, созданная в иных целях и определенная в качестве государственной информационной системы.

Также указанным законопроектом определены виды государственных информационных систем: федеральные, региональные, муниципальные и ведомственные государственные информационные системы.

¹⁴ Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.03.2024 № 637 – р // Официальный интернет – портал правовой информации. [Электронный ресурс]. 20.03.2024.

¹⁵ Об информации, информационных технологиях и о защите информации. Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ // Российская газета. 2006. №126 – 127. 03 августа.

Современная архитектура государственных информационных систем представляет собой сложную многоуровневую структуру, объединяющую специализированные подсистемы для решения разнообразных задач государственного управления.

В частности, в рамках единой информационной инфраструктуры функционируют следующие ключевые компоненты:

1. Системы контрольно-надзорной деятельности, включающие типовое облачное решение для осуществления контрольно-надзорных функций (ТОР КНД)¹⁶ и государственную автоматизированную систему «Управление», обеспечивающие мониторинг и контроль в различных сферах государственного управления¹⁷;

2. Аналитические платформы, представленные Единой межведомственной информационно-статистической системой, которая осуществляет сбор, обработку и анализ статистических данных для принятия управленческих решений¹⁸;

3. Документооборотные системы, в том числе специализированные решения для организации служебного электронного документооборота в федеральных органах исполнительной власти, обеспечивающие эффективное взаимодействие между государственными структурами;

4. Финансовые системы, среди которых особое место занимает государственная интегрированная информационная система «Электронный бюджет», отвечающая за управление публичными финансами и обеспечение прозрачности бюджетного процесса¹⁹.

Каждая из этих подсистем выполняет специфические функции, при этом все они интегрированы в общую информационную среду, что обеспечивает комплексное решение задач государственного управления и повышает эффективность работы публичных институтов.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 10 октября 2020 г. № 1646 «О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно – телекоммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти» дается определение цифровой трансформации.

Цифровая трансформация – совокупность действий, осуществляемых органами государственной власти, направленных на изменение государственного управления и деятельности по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных

¹⁶ О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (вместе с «Положением о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»). Постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2018 №482 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. №18. 30 апреля. Ст. 2633.

¹⁷ О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (вместе с «Положением о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»). Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 №1088 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. №1. 04 января. Ст. 101.

¹⁸ О единой межведомственной информационно-статистической системе (вместе с «Положением о единой межведомственной информационно-статистической системе»). Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2010 №367 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. №22. 31 мая. Ст. 2779.

¹⁹ О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (вместе с Положением о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»). Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 №658 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №28. 13 июля. Ст. 4228.

функций за счет использования данных в электронном виде и внедрения информационных технологий в свою деятельность²⁰.

В решении Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 2 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» также определено понятие цифровой трансформации. По мнению Евразийской экономической комиссии, цифровая трансформация – проявление качественных революционных изменений, заключающихся не только в отдельных цифровых преобразованиях, но и в принципиальном изменении структуры экономики в переносе центров создания добавленной стоимости в сферу выстраивания цифровых ресурсов²¹.

Внедрение цифровых технологий в работу органов публичной власти имеет особое значение, поскольку требует обновления правовой базы и внесения необходимых корректировок в случае её неполноты. Задачи, стоящие перед государственным и муниципальным управлением, диктуют необходимость трансформации подходов к подготовке, разработке и принятию нормативных правовых актов. Новые цифровые технологии должны обеспечивать полноту и своевременность правового регулирования, справляться с возрастающим объёмом регуляторных задач и их сложностью, а также обеспечивать непротиворечивость правового регулирования и удобные сервисы для всех участников нормотворческого процесса [8, с. 142].

В научной работе Н. Ф. Поповой, доктора юридических наук, профессора Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, отмечается, что: «цифровизация государственного управления требует полного исключения дублирования и двойственности управленческих процессов и обеспечения юридической значимости всех электронных документов. Для создания и развития цифровых решений необходимо разработать и внедрить единую государственную цифровую платформу, основанную на едином массиве данных, синхронизированных от органов публичной власти по принципу «одного окна» и необходимых для принятия оперативных и эффективных управленческих решений» [9, с. 50].

Цифровизация нормотворческого процесса исполнительной ветви власти — это процесс усовершенствования нормотворческой деятельности через внедрение современных информационных технологий.

С 2018 года ведется работа по созданию единой национальной системы разработки и принятия регуляторных решений, многие федеральные органы исполнительной власти работают над созданием общего цифрового пространства для разработки и принятию нормативных правовых актов в режиме «одного окна». Взаимодействие институтов нормотворческой деятельности происходит с использованием современных технологий совместной работы и инструментов интеллектуализации основных управленческих процессов российского нормотворчества.

²⁰ О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами» (вместе с «Положением о ведомственных программах цифровой трансформации»). Постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2020 №1646 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. №42 (часть III). 19 октября. Ст. 6612.

²¹ Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 №2 // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaunion.org/>, 10.11.2017

Цифровизация нормотворчества позволяет значительно сократить издержки федеральных органов исполнительной власти при разработке правовых актов, предоставляя такие возможности, как безбумажное взаимодействие участников процесса подготовки проектов правовых актов, совместное редактирование проектов нормативных правовых актов онлайн, создание механизма мониторинга реализации регуляторных решений и обеспечение полной прослеживаемости и открытости процесса разработки нормативных правовых актов.

В настоящий момент, создание информационной системы для обеспечения внутреннего документооборота и контроля исполнения поручений, включая использование облачных сервисов, направлено на формирование единого информационного пространства в области документооборота, исключая движение документов, в том числе и нормативного характера, на бумажных носителях и обеспечивая автоматизированный контроль за исполнением поручений и оптимизацию процессов обработки документов.

Указанная система предназначена для автоматизации процессов Аппарата Правительства Российской Федерации и может быть использована в качестве типового решения для органов публичной власти. Функционирование системы основано на единой платформе Российской Федерации «ГосТех», которая представляет собой экосистему развития и эксплуатации государственных информационных систем с единой программно-аппаратной средой и методологией²².

Эксперимент по созданию, интеграции и развитию государственных информационных систем, включая государственную информационную систему «Нормотворчество», на единой цифровой платформе «ГосТех» был предусмотрен постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 года № 1674. Создание такой цифровой платформы обусловлено несколькими причинами:

1. На конец 2021 года в Российской Федерации функционировало 826 федеральных и 3303 региональных государственных информационных систем, которые, как правило, проектировались под запросы конкретных федеральных органов исполнительной власти и исполнительных органов субъектов Российской Федерации²³;

2. Каждая государственная информационная система содержит около 80 % типовых функций, и федеральные органы исполнительной власти «изобретают велосипед», тогда как необходимо сосредоточиться на создании быстрых и удобных сервисов для граждан и предпринимателей.

Поэтому было решено объединить все информационные системы в единую цифровую государственную платформу.

Принятие и реализация государственных управленческих решений с использованием государственных информационных систем требует не только технической надёжности этих систем, но и их устойчивого функционирования в правовом поле. Вопрос о принадлежности прав на государственные информационные системы, используемые при цифровом публичном

²² Об утверждении Положения об информационной системе обеспечения внутриведомственного и межведомственного документооборота и контроля исполнения поручений, в том числе с использованием облачных сервисов. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.02.2022 №198 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. №8. 21 февраля. Ст. 1193.

²³ О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех» (вместе с «Положением о проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех»). Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 №1674 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. №42 (часть III). 19 октября. Ст. 6637.

управлении, должен быть чётко определён с юридической точки зрения. Наличие правовой определённости в этом вопросе можно рассматривать как дополнительное условие эффективности и законности государственных управленческих решений.

В основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 года (утверждено Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г., № 8028п-П13) отмечается следующее: «Существующая нормативная правовая среда не соответствует задачам обеспечения гибкости регулирования общественных отношений и готовности к восприятию постоянно меняющегося технологического контекста. Несмотря на системные меры по улучшению делового климата, в законодательстве всё ещё существуют пробелы и административные препятствия, которые мешают развитию бизнеса, основанного на использовании информационных технологий и работе с данными. В целом необходимо разработать механизм управления изменениями в области регулирования цифровой экономики, который позволит своевременно адаптировать нормативно-правовое регулирование к задачам цифрового развития».

Для развития цифровой экономики в Российской Федерации необходимо использовать цифровые технологии и платформы, чтобы сократить время и административные издержки при предоставлении государственных и муниципальных услуг, включая нормотворческую деятельность и функционирование органов публичной власти.

К 2024 году Правительство Российской Федерации уже выполнило ряд приоритетных задач, связанных с внедрением цифровых технологий и оптимизацией процессов предоставления цифровых услуг.

Современный этап развития российской правовой системы характеризуется активным поиском инновационных подходов к нормотворчеству исполнительных органов. Экспериментальное нормотворчество становится ключевым инструментом развития правовой системы, поскольку технологический прогресс порождает новые формы социальных взаимодействий, которые ещё не отражены в законодательстве. Экспериментальные правовые режимы являются перспективным механизмом для публичной власти, позволяющим эффективно реагировать на современные вызовы и интегрировать новые технологии в общественную жизнь.

Одной из отправных точек в развитии экспериментальных правовых режимов стала разработка и принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»²⁴. Порядок проведения правовых экспериментов также определяется актами Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации.

За 5 лет проведения эксперимента в реестре экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций находится 250 субъектов эксперимента и 18 экспериментальных правовых режимов [10, с. 5].

§2. Инновационные подходы и технологии в нормотворческом процессе исполнительных органов власти в Российской Федерации и зарубежных странах

В современном мире концепции создания машиночитаемого права начинают обретать конкретные формы благодаря технологическим достижениям, позволяющим преобразовывать

²⁴ Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ // Российская газета. 2020. № 173. 6 августа.

правовые нормы в формат, доступный для машинного восприятия. Это создает новые перспективы для эффективного взаимодействия между людьми и компьютерными системами, а также между самими системами.

Осенью 2022 года была представлена российская «Концепция развития технологий машиночитаемого права», ставшая первым официальным документом стратегического планирования в правовой системе страны. Этот документ систематизирует знания о технологиях машиночитаемого права и определяет ключевые направления их эволюции, но не является документом нормативного характера. Машиночитаемое право охватывает юридические нормы, сформулированные на языках программирования и установленных правил разметки, а также включает инструменты для их применения — информационные системы и программное обеспечение. Эти технологии позволяют преобразовывать нормативные акты в компьютерный код в целях удобства работы с данными документами.

Первая отечественная автоматизированная информационная система нормотворческой деятельности публичных институтов публичной власти появилась в 2019 году - «Согласование документов» Правительства Москвы (постановление Правительства Москвы от 25 сентября 2019 г. № 1239-ПП)²⁵.

Автоматизированная информационная система «Согласование документов» Правительства Москвы — это государственная информационная система, созданная для автоматизации деятельности органов исполнительной власти и Аппарата Мэра и Правительства Москвы по подготовке проектов нормативных правовых актов и их согласованию.

Основные функции системы:

1. управление процессами подготовки проектов правовых актов;
2. координация деятельности участников информационного взаимодействия по подготовке и согласованию проектов правовых актов;
3. автоматизация процесса подготовки сопроводительных материалов к проектам правовых актов;
4. обеспечение мониторинга процедур подготовки и согласования проектов правовых актов;
5. обеспечение оперативного доступа к электронному архиву правовых актов.

Оператором системы является Департамент информационных технологий города Москвы, а уполномоченным органом по координации информационного наполнения — Аппарат Мэра и Правительства Москвы²⁶.

В 2022 году впервые в российской правовой системе появился цифровой нормативный правовой акт — приказ Федеральной службы по надзору в сфере образования от 3 ноября 2022 г. № 1112. Нормативный правовой акт создан посредством функционала Конструктора цифровых регламентов, за разработку которого отвечает Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, а методологическую поддержку данного проекта осуществляет Министерство экономического развития Российской Федерации.

²⁵ Об автоматизированной информационной системе «Согласование документов» (вместе с «Положением об автоматизированной информационной системе «Согласование документов»). Постановление Правительства Москвы от 25.09.2019 №1239 – ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. №55. 01 октября.

²⁶ Об утверждении Положения об Аппарате Мэра и Правительства Москвы. Постановление Правительства Москвы от 28.10. 2008 № 1013-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2008, № 63, 11 ноября.

Органам публичной власти и публичным институтам развития необходимо продолжать развивать инструменты Legaltech для создания непротиворечивой нормативной правовой базы, направленной на упрощение совершенствования российского законодательства как на федеральном, так и на региональном уровне.

В Российской Федерации ежегодно создается около 19 тысяч федеральных нормативных правовых актов, 1 миллион актов, издаваемых органами публичной власти субъектов, и 10 миллионов актов местного самоуправления. Средний срок подготовки нормативного акта составляет 328 дней, при этом в процессе участвуют от 5 до 7 федеральных органов исполнительной власти. Проект документа проходит около 12 этапов согласования, что может занять до 30 дней на обработку каждой интеграции.

Необходимость создания государственной информационной системы в области подзаконного нормотворчества вызвана проблемами, связанными с несвоевременной подготовкой нормативных актов, отсутствием актуальных версий проектов, работой с различными редакциями документов и невозможностью автоматизации правоприменения (машиночитаемости).

С 2019 года Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Аппаратом Правительства работает над внедрением государственной информационной системы «Национальная единая среда взаимодействия участников нормотворческого процесса «Нормотворчество» во все федеральные органы исполнительной власти, а в будущем — и в деятельность исполнительных органов субъектов Российской Федерации²⁷.

В сентябре 2024 года было подписано постановление Правительства Российской Федерации о вводе в эксплуатацию государственной информационной системы «Нормотворчество». Оператором работы данной информационной системы было определено Министерство экономического развития Российской Федерации²⁸.

Государственная информационная система разработана в целях реализации национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления» (подпункт «а» пункта 8 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»)²⁹.

Цифровой проект относится к сфере реализации национального проекта «Экономика данных и цифровая трансформация государства», утвержденного 29 декабря 2024 г. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам и непосредственно направленного на

²⁷ Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды», утвержденный президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9.

²⁸ Об утверждении Положения о государственной информационной системе «Национальная единая среда взаимодействия участников нормотворческого процесса». Постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 1230 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 38. 16 сентября. Ст. 5640.

²⁹ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 // Российская газета. 2024. № 100. 11 мая.

решение задач и достижение стратегических задач долгосрочного социально-экономического и пространственного развития Российской Федерации³⁰.

Координационным органом по реализации указанной цифровой инициативы выступает Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (подкомиссия по ключевым проектам цифровой трансформации отраслей экономики, социальной сферы и государственного управления)³¹.

Целью реализации указанного государственного проекта является осуществление в электронной форме процессов подготовки, обсуждения и принятия нормативных правовых актов публичными органами исполнительной власти, публичными организациями, осуществляющими функции по нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности и участвующими в разработке проектов нормативных правовых актов.

В рамках реализации этого публичного цифрового проекта будет обеспечено выполнение органами публичной власти функций по нормативно-правовому регулированию реализации государственной политики в определённой области в электронном формате:

1. Это позволит сократить временные затраты участников процесса подготовки нормативных правовых актов благодаря использованию механизмов совместной работы с документами и семантического анализа текста для автоматического создания альтернативных формулировок и внесения изменений в действующие нормативные правовые акты;

2. Также будет создано единое информационное цифровое пространство для участников процесса подготовки правовых актов, которое позволит использовать информацию о подготовке проектов для принятия государственных управленческих решений.

Указанная цифровая «задумка» регулируется приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 4 декабря 2024 г. № 773, разработанного для внутренней деятельности структурных подразделений Министерства экономического развития Российской Федерации³².

Главное отличие новой государственной информационной системы «Нормотворчество» от существующего публичного портала разработки нормативных правовых актов regulation.gov.ru — ее закрытость, данная система предназначена только для сотрудников федеральных органов исполнительной власти и публичных экспертных организаций: Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации.

Система regulation.gov.ru появилась в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации

³⁰ Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 2. 13 января. Ст. 74.

³¹ О Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности»). Постановление Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2018 г. № 1065 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 38. 17 сентября. Ст. 5846.

³² О развитии государственной информационной системы «Национальная единая среда взаимодействия участников нормотворческого процесса. Приказ Минэкономразвития России от 4 декабря 2024 г. № 773 // Документ опубликован не был.

о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения»³³, принято в рамках реализации «майского» указа Президента Российской Федерации – Указа Президента Российской от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»³⁴.

В 2023 году государственная информационная система «Нормотворчество» начала эксплуатироваться в 37 департаментах Министерства экономического развития Российской Федерации, произошло подключение пилотных федеральных органов исполнительной власти (Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации), произошла интеграция с regulation.gov.ru.

В 2024 году информационная система была введена в полноценную эксплуатацию, была произведена интеграция с электронным документооборотом Аппарата Правительства Российской Федерации, сформирован реестр поручений по разработке нормативных правовых актов (который утверждается курирующим Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации), базы проектов типовых документов, форм и бланков, интеллектуализация разработки и «дорожная карта».

В 2025 году планируется обязать все федеральные органы исполнительной власти использовать данную систему в нормотворческой работе, произвести интеграцию с pravo.gov.ru, объединиться с системой обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и разработать мобильное приложение для отслеживания движения проекта нормативного правового акта в режиме онлайн (от момента разработки данного акта до момента его принятия и подписания усиленной электронной цифровой подписью руководителя федерального органа исполнительной власти).

Целевые функциональные возможности государственной информационной системы «Нормотворчество» будут обеспечивать интеграционное и информационное взаимодействие с внешними системами и ресурсами федеральных органов исполнительной власти и Аппарата Правительства Российской Федерации, в том числе задействованными в планировании, управлении и контроле исполнения поручений Аппарата Правительства Российской Федерации в целях реализации плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации о подготовке проектов нормативных правовых актов (пункт 77 Регламента Правительства Российской Федерации).

Также функциональные возможности государственной информационной системы «Нормотворчество» будут обеспечивать интеграционное взаимодействие с системами органов публичной власти субъектов Российской Федерации (региональные исполнительные органы и законодательные органы субъектов Российской Федерации), тем самым создав единый реестр региональных нормативных актов, а также будет обеспечена интеграция с системами органов местного самоуправления – создание единого реестра муниципальных нормативных актов на официальном интернет – портале правовой информации.

Формирование единого формата проекта нормативного правового акта, обеспечивающего разметку его текста в соответствии с требованиями единых технических требований к выпуску, машинной обработке, размещению, хранению и распространению

³³ О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 №851 // Российская газета. 2012. № 200. 31 августа.

³⁴ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №601 // Российская газета. 2012. № 102. 09 мая.

текстов правовых актов в электронном виде, а также единым форматам - указанные требования утверждаются Федеральной службой охраны Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2022 г. № 90³⁵.

После их утверждения потребуется синхронизация разрабатываемого единого формата проекта правового акта с единым форматом проекта правового акта. Развитие разметки проектов правовых актов позволит в дальнейшем автоматизировать их правоприменение, а также формировать реестры нормативных требований по заданным параметрам.

Процесс цифровизации подготовки нормативного правового акта в государственной информационной системе «Нормотворчество» состоит из трёх основных этапов.

Первый этап — разработка. На этом этапе создаётся поручение о разработке проекта нормативного правового акта в Едином интегрированном реестре государственных электронных документов. Затем происходит автоматическое планирование маршрута прохождения проекта с контрольными точками и разработка проекта с использованием встроенного редактора и правил юридической техники. Также предоставляется возможность выбора альтернативных вариантов текста.

Второй этап — согласование. Внутреннее согласование происходит в едином файле, а внешнее согласование осуществляется автоматически с формированием документов, содержащих все замечания и поправки. Затем проект дорабатывается и разногласия обрабатываются в форме таблицы разногласий и протоколов согласительных совещаний.

Третий этап — внесение и подписание. На этом этапе проект передаётся в межведомственный электронный документооборот с полной информацией о ходе согласования и ответственных лицах. Затем автоматически формируется архив проектов нормативных правовых актов.

Данный процесс цифровизации обладает положительным эффектом: сокращение сроков разработки согласования и принятия нормативных правовых актов на 30%, единый доступ к актуальным проектам нормативных правовых актов и инструментами для их подготовки в режиме онлайн для заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Дальнейшее развитие данного цифрового проекта видится в следующем:

- 1.автоматическое формирование проекта изменений;
- 2.проверка положений действующих нормативных правовых актов на необходимость внесения в них изменений, выявление смысловых противоречий другими правовыми актами, проверка и корректность ссылок внутри и между нормативными правовыми актами;
- 3.расширенный анализ заданной предметной области (антикоррупционная и юридическая экспертиза);
- 4.рекомендации публичными институтам исполнительной власти по оформлению проектов нормативных правовых актов в соответствии с правилами юридической техники, поиск нормативных правовых актов, регулирующих схожие правовые отношения и конструктор нормативных правовых актов.

В январе 2024 г. под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко прошло совещание по вопросу интеграции государственной информационной

³⁵ О некоторых вопросах размещения текстов правовых актов на «Официальном интернет – портале правовой информации». Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2022 № 90 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 10. 07 марта. Ст. 1470.

системы «Нормотворчество» в деятельность федеральных органов исполнительной власти с 2025 года. По результатам совещания было дано протокольное поручение по формированию проектного офиса, состоящего из представителей федеральных органов исполнительной власти, с целью проработки методических и практических рекомендаций деятельности с данной государственной информационной системой (в настоящий момент проектный офис находится на стадии разработки).

Следует сказать о том, что у каждой государственной информационной системы сфере нормотворчества есть как свои плюсы, так и минусы. К плюсам использования данной информационной системы можно отнести следующее:

1. Мониторинг ключевых показателей на уровне Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации;
2. Маршрутизация и контроль исполнения поручений;
3. Согласование и подписание проектов нормативных правовых актов в электронном виде,
4. Оперативный обмен проектами нормативных правовых актов;
5. Работа с текстом нормативного правового акта в режиме онлайн, внесение комментариев и правок по тексту также в режиме онлайн;
6. Единый формат электронной разметки;
7. Использование ИТ инфраструктуры без иностранного программного обеспечения [11, с. 30].

Говоря о примерах международного опыта, логика выбора представленных стран базировалась на том, что Соединённые Штаты Америки (далее – США) считаются одной из передовых стран в области компьютерных технологий и искусственного интеллекта, а Республика Беларусь является членом Евразийского экономического союза и партнёром Российской Федерации в направлениях внутренней и внешней политики государства. Поэтому опыт этих стран может быть полезен для развития цифрового нормотворчества в нашей стране.

Американские власти активно внедряют инновационные технологии в процесс оптимизации законодательной базы. Цифровая трансформация правовой системы осуществляется посредством специальных алгоритмов искусственного интеллекта, которые эффективно выявляют и устраняют устаревшие нормативные положения.

После успешного пилотного проекта было принято решение масштабировать технологию на ключевые ведомства страны. Автоматизированный анализ документов уже проведен в трех федеральных министерствах: труда, транспорта и сельского хозяйства. В результате обработки массивов правовой информации система обнаружила значительное количество архаичных предписаний, среди которых особенно показательным стало требование о передаче документов через факс.

Все разработки в сфере искусственного интеллекта интегрированы в общенациональную программу развития технологий. Центральное место в правовой базе занимает документ под названием «Заключительный отчёт Комиссии национальной безопасности по искусственному интеллекту»³⁶. Особое внимание в стратегии уделяется

³⁶ Final Report: National Security Commission on Artificial Intelligence // UNT Digital Library // URL: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1851188/> (дата обращения: 22.04.2025).

вопросам кибербезопасности и защите интеллектуальных систем от потенциальных угроз со стороны как государственных, так и частных институтов.

Приоритетной задачей американской стратегии является не только развитие технологий искусственного интеллекта, но и обеспечение экономической безопасности страны в условиях глобальной конкуренции на технологическом рынке [12, с. 92].

Анализ правового опыта стран Евразийского экономического союза в сфере нормотворческой деятельности демонстрирует интересные подходы к регулированию процесса создания нормативных правовых актов. Особое внимание заслуживает законодательство Республики Беларусь, где вопросы нормотворчества детально регламентированы на законодательном уровне.

Основополагающим документом в данной сфере является Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах». В нем закреплено понятие текста нормативного правового акта в контрольном состоянии, под которым понимается актуальная редакция документа на определенную дату. Эта версия формируется на базе первоначального текста и всех внесенных в него изменений, а также размещается в эталонном банке данных правовой информации страны³⁷.

Значительным шагом в цифровизации нормотворческого процесса стал Указ Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 «О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности». Согласно документу, с 1 июля 2022 года все государственные органы и организации обязаны осуществлять нормотворческую деятельность через специализированную автоматизированную систему «Нормотворчество».

Разработка данной информационной системы стала результатом выполнения президентского поручения о масштабной цифровизации нормотворческой деятельности. Система обеспечивает внедрение современных информационных технологий на всех этапах создания и утверждения нормативных правовых актов³⁸.

Важно отметить, что действие указа не распространяется на документы, содержащие государственную тайну или служебную информацию ограниченного распространения, что обусловлено требованиями информационной безопасности в сфере нормотворчества.

Использование данной государственной информационной системы даст Республики Беларусь возможность обеспечить полный и транспарентный цикл подготовки актов различного вида законодательства, позволит кардинально сократить переписку между государственными органами, обеспечить прослеживаемость, работу с версиями и совместное редактирование различными государственными органами проектов, упростить, цифровизировать и, как следствие, ускорить нормотворческий процесс, а также приступить к внедрению в рамках системы элементов искусственного интеллекта. Создаваемая автоматизированная система должна обеспечивать, в перспективе, и возможность принятия актов машиночитаемого законодательства, предполагающих их применение искусственным интеллектом.

Текущий этап эволюции права следует рассматривать как промежуточный, при котором цифровые технологии не выступают как новые самостоятельные правовые сущности, а встраиваются в существующую правовую систему, дополняя и расширяя традиционные

³⁷ О нормативных правовых актах. Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 №130 – 3 // Национальный правовой Интернет – портал Республики Беларусь. 2018. №2/2568. 31 июля.

³⁸ О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности. Указ Президента Республики Беларусь от 17.11.2020 №415 // Национальный правовой Интернет – портал Республики Беларусь. 2020. 1/9332. 19 октября.

правовые инструменты. Задачей юридической науки на данном этапе является дальнейшая теоретическая разработка и накопление практического опыта в сфере синергетического взаимодействия правовых и программно-технических средств.

Цифровизация государственного управления открывает новые возможности, но также сопряжена с определёнными рисками. Внедрение сквозных цифровых технологий способствует созданию эффективной системы управления, ускорению межведомственного взаимодействия и повышению качества предоставления государственных услуг. Однако несовершенство нормативной базы и технические проблемы затрудняют этот процесс [13, с. 39].

Государственная информационная система «Нормотворчество» играет важную роль в обеспечении эффективной нормотворческой деятельности, но сталкивается с организационными и культурными проблемами. Цифровизация нормотворчества может принести значительные преимущества, такие как повышение эффективности, сокращение времени и затрат на разработку нормативных актов, а также улучшение доступа граждан к процессу нормотворчества [14, с. 250]. Для успешной цифровизации необходимо разработать чёткую стратегию и план внедрения цифровой трансформации, устранить технические и организационные проблемы, а также повысить осведомлённость государственных служащих о новых технологиях и готовность к изменениям [15, с. 39].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Проведенное комплексное научное исследование конституционно-правовых аспектов нормотворческой деятельности исполнительных органов власти Российской Федерации и зарубежных стран позволило получить значимые результаты и сформулировать важные выводы.

Теоретическая база исследования показала, что нормотворческая деятельность исполнительных органов публичной власти представляет собой сложный многоуровневый процесс, требующий четкой правовой регламентации и контроля. В ходе работы были детально изучены и уточнены ключевые понятия и категории, связанные с нормотворчеством, определены его основные виды и формы. Особое внимание было уделено анализу правовых механизмов нормотворчества, включая процедуры разработки, согласования и принятия нормативных актов и подзаконных нормативных актов. Исследованы вопросы взаимодействия различных уровней исполнительной власти (федерального и регионального уровня) в процессе нормотворческой деятельности, а также механизмы обеспечения единства правового пространства Российской Федерации.

Анализ российского опыта нормотворческих полномочий исполнительных органов публичной власти выявил ряд существенных особенностей. Система нормотворчества исполнительных органов власти Российской Федерации (федеральный и региональный уровень) характеризуется высокой степенью централизации и детализированной правовой регламентацией.

На федеральном уровне четко определены полномочия Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств в сфере нормотворчества и подзаконного нормотворчества.

Региональные исполнительные органы также имеют детально проработанную систему принятия нормативных актов, учитывающую особенности развития и качества правовой системы субъектов Российской Федерации.

При этом существует необходимость совершенствования механизмов контроля качества принимаемых нормативных актов. Особое внимание следует уделить реализации положений федерального законодательства, исполнению поручений по итогам Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, а также выполнению решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Сравнительное научное исследование зарубежного опыта показало значительное разнообразие подходов к организации нормотворческой деятельности исполнительных органов. В ходе исследования были изучены системы нормотворчества в странах с различными правовыми системами: англосаксонская система, континентальная система и смешанные системы

В результате глубоко анализа были выделены наиболее эффективные практики, которые могут быть адаптированы для российской системы государственного управления:

1. Система административной юстиции - обеспечивает эффективный контроль за законностью нормативных актов;
2. Механизмы общественного контроля - повышают прозрачность нормотворческого процесса;
3. Процедуры оценки регулирующего воздействия - позволяют прогнозировать последствия принятия нормативных актов;
4. Электронные системы нормотворчества - обеспечивают оперативность и доступность информации

Научное исследование показало необходимость дальнейшего изучения и развития следующих направлений:

1. Электронное нормотворчество - создание современных цифровых платформ для разработки и принятия нормативных актов;
2. Общественное участие - совершенствование механизмов вовлечения граждан и общественных организаций в нормотворческий процесс;
3. Контроль качества - оптимизация процедур проверки нормативных актов на соответствие действующему законодательству и системе подзаконных актов;
4. Гармонизация опыта - интеграция лучших российских и международных практик нормотворчества исполнительных публичных органов.

Особое внимание следует уделить разработке единых стандартов качества нормативных актов, созданию системы мониторинга эффективности принятых нормативных решений, а также формированию механизмов обратной связи с гражданами и организациями.

Проведенное научное исследование позволило всесторонне изучить конституционно-правовые аспекты нормотворчества исполнительных органов власти. Полученные результаты имеют как теоретическую, так и практическую значимость: теоретическая значимость проявляется в развитии научной базы конституционного права и теории государственного управления, практическая ценность заключается в возможности использования результатов в правотворческой деятельности Правительства Российской Федерации и высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации и научно-исследовательский потенциал открывает новые направления для дальнейших исследований в указанной сфере конституционного права.

Предложенные рекомендации направлены на повышение эффективности нормотворческой деятельности и качества принимаемых нормативных актов и подзаконных нормативных актов. Реализация этих рекомендаций будет способствовать совершенствованию системы государственного управления в целом, повышению

эффективности государственного регулирования и улучшению качества государственного управления.

Таким образом, поставленные в научной работе цели достигнуты, задачи решены в полном объеме, что позволяет сделать вывод о достижении запланированных результатов научно-исследовательской работы.

Проведенное исследование создало прочную основу для дальнейшего изучения конституционно-правовых аспектов нормотворчества исполнительных органов власти и разработки практических рекомендаций по совершенствованию данной сферы государственного управления.

Полученные результаты могут быть использованы для:

1. Совершенствования законодательства в сфере нормотворчества;
2. Разработки методических рекомендаций для органов исполнительной власти федерального и регионального уровня в целях повышения качества нормотворческой деятельности;
3. Формирования новых научных направлений в области конституционного права.

Дальнейшее развитие научных исследований в данной области должно быть направлено на практическое внедрение разработанных рекомендаций и постоянный мониторинг эффективности принимаемых мер по совершенствованию нормотворческой деятельности исполнительных органов власти.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно - правовые акты и иные официальные документы

1. О Правительстве Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Российская газета. 2020. № 251. 9 ноября.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «О молодежной политике в Российской Федерации». Федеральный закон от 28 декабря 2020 г. № 550-ФЗ // Российская газета. 2020. № 1-2. 9 января.
3. Об информации, информационных технологиях и о защите информации. Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ // Российская газета. 2006. № 126 – 127. 03 августа.
4. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Российская газета. 2021. № 294. 27 декабря.
5. Об особых экономических зонах в Российской Федерации. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Российская газета. 2005. № 162. 27 июля.
6. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ // Российская газета. 2020. № 173. 6 августа.
7. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 // Российская газета. 2004. № 50. 12 марта.
8. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 // Российская газета. 1997. № 161. 21 августа.

9. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 // Российская газета. 2012. № 102. 09 мая.
10. Стратегия развития информационного общества на 2017 – 2030 годы. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. 15 мая. Ст. 2901.
11. О национальных целях и стратегических задачах развития до 2024 года. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 // Российская газета. 2018. № 97с. 09 мая.
12. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года»). Указ Президента Российской Федерации от 10.10.2019 № 490 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 41. 14 октября. Ст. 5700.
13. О некоторых вопросах размещения текстов правовых актов на «Официальном интернет – портале правовой информации». Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2022 № 90 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 10. 07 марта. Ст. 1470.
14. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 // Российская газета. 2024. № 100. 11 мая.
15. О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (вместе с «Положением о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»). Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 1. 04 января. Ст. 101.
16. О единой межведомственной информационно-статистической системе (вместе с «Положением о единой межведомственной информационно-статистической системе»). Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2010 № 367 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 22. 31 мая. Ст. 2779.
17. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 №851 // Российская газета. 2012. №200. 31 августа.
18. О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (вместе с Положением о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»). Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 №658 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №28. 13 июля. Ст. 4228.
19. О государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (вместе с «Положением о государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»). Постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2018 №482 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. №18. 30 апреля. Ст. 2633.
21. О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»). Постановление

- Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 №234 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. №11. 18 марта. Ст. 1119.
22. О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами (вместе с «Положением о ведомственных программах цифровой трансформации»). Постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2020 №1646 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. №42 (часть III). 19 октября. Ст. 6612.
23. О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 389 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 19. 11 мая. Ст. 2346.
24. О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех» (вместе с «Положением о проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех»). Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2020 №1674 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. №42 (часть III). 19 октября. Ст. 6637.
25. О Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности»). Постановление Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2018 г. № 1065 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 38. 17 сентября. Ст. 5846.
26. Об утверждении Положения о государственной информационной системе «Национальная единая среда взаимодействия участников нормотворческого процесса». Постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 1230 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2024. № 38. 16 сентября. Ст. 5640.
27. Об утверждении Положения об информационной системе обеспечения внутриведомственного и межведомственного документооборота и контроля исполнения поручений, в том числе с использованием облачных сервисов. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2022 г. №198 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 8. 21 февраля. Ст. 1193.
28. Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2021 г. №1228 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. №31. 02 августа. Ст. 5904.
39. Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации государственного управления. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 марта 2024 г. № 637 – р // Официальный интернет – портал правовой информации. [Электронный ресурс]. 20.03.2024.
30. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации

- от 28 декабря 2024 г. № 4146-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 2. 13 января. Ст. 74.
31. О развитии государственной информационной системы «Национальная единая среда взаимодействия участников нормотворческого процесса. Приказ Минэкономразвития России от 4 декабря 2024 г. № 773 // Документ опубликован не был.
32. Об утверждении Положения об Аппарате Мэра и Правительства Москвы. Постановление Правительства Москвы от 28.10. 2008 № 1013-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2008, № 63, 11 ноября.
34. Об автоматизированной информационной системе «Согласование документов» (вместе с «Положением об автоматизированной информационной системе «Согласование документов»). Постановление Правительства Москвы от 25 сентября 2019 г. № 1239 – ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 55. 01 октября.
34. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7.
35. Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды», утвержденный президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9.
36. Концепция машиночитаемого права, утвержденная Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 15 сентября 2021 г. № 31.

Нормативно - правовые акты и иные официальные документы зарубежных государств

1. Final Report: National Security Commission on Artificial Intelligence // UNT Digital Library // URL: <https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc1851188/> (дата обращения: 22.11.2023).
2. О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности. Указ Президента Республики Беларусь от 17.11.2020 №415 // Национальный правовой Интернет – портал Республики Беларусь. 2020. 1/9332. 19 октября.
3. Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 №2 // Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 10.11.2017

Научные публикации

1. Нормография: теория и технология нормотворчества: учебник для вузов / Ю.Г. Арзамасов [и др.]; под редакцией Ю.Г. Арзамасова. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2023. – 542 с. – (Высшее образование).
2. Кордик Д. Н. Понятие и содержание нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти: теоретические и правовые аспекты // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2015. №5. С. 82-94.
3. Соколова Ю.А. Теоретические аспекты нормотворчества органов исполнительной власти // Фундаментальные исследования. 2005. № 3. С. 77-78.

4. Артанова Е. Н. О субъектах права законодательной инициативы в Российской Федерации и Бразилии // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. №4. С. 110-118.
5. Tapscott D. The Digital Economy Anniversary Edition: Rethinking promise and peril in the age of networked intelligence. McGraw-Hill; 2014. 448 p.
6. Кабытов П.П., Стародубова О.Е. влияние цифровизации на реализацию полномочий органов исполнительной власти / П.П. Кабытов, О.Е. Стародубова // Журнал российского права. 2020. №11. С. 113 – 126.
7. Липень С.В. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ — индикаторы процессов информатизации и цифровизации системы законодательства. / С.В. Липень // Актуальные проблемы российского права. 2019; №8. С. 22-33.
8. Правовое обеспечение реализации национальных проектов социально-экономического развития России до 2030 года: монография / отв. ред. В.Б. Ястребов – Москва: Проспект, 2021. – 208 с.
9. Попова Н.Ф. Необходимость цифровизации государственного управления в Российской Федерации / Н.Ф. Попова // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 48 – 53
10. Экспериментальное нормотворчество: доктрина, практика, техника: монография: отв. ред. О.А. Тарасенко. - Москва: Проспект, 2024 - 136 с.
11. Зубарев С.М. Правовые риски цифровизации государственного управления / С.М. Зубарев // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 6. С. 23 – 32.
12. Камолов С.Г., Варос А.А., Крибиц А., Алашкевич М.Ю. Доминанты национальных стратегий развития искусственного интеллекта в России, Германии и США // Вопросы государственного и муниципального управления; М.: НИУ ВШЭ, 2023; № 2. С. 85–105.
13. Зубарев С.М. Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации: монография – Москва: Проспект, 2023. – 184 с.
14. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий. Москва: НОРМА, 2023. 280 с.
15. Дощатов А. А. Проблема цифровизации нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти на примере функционирования государственной информационной системы «Нормотворчество» / А. А. Дощатов // Традиции и новации в системе современного российского права: Материалы Международного конгресса молодых ученых. В 3-х томах, Москва, 05–06 апреля 2024 года. – Москва: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. – С. 237-239.