

Гвоздецкий Дмитрий Сергеевич,
старший преподаватель кафедры
государственно-правовых
и уголовно-правовых дисциплин
Российского экономического университета
имени Г. В. Плеханова

Нормативно-правовое проектирование законодательных и иных нормативных актов: теоретико-правовая характеристика

Ведомственная правотворческая деятельность как важное направление модернизации государственной политики еще на начальном этапе правообразования проектируемых положений законодательных и иных нормативных актов предполагает разностороннюю проработку всех возможных аспектов общественной жизни, регламентацию которой содержат структурные единицы проектируемого правотворческого решения. В связи с этим необходимо обратить внимание, что ведомственной правотворческой деятельности, реализуемой на площадках федеральных органов исполнительной власти, регламентированной специальными процедурными нормами, в том числе в рамках исполнения соответствующих поручений, отведено ключевое значение в нормативно-правовом проектировании законодательных и иных нормативных актов. В то же время осуществление нормативно-правового проектирования федеральными органами исполнительной власти, безусловно, требует принятия рационально взвешенных управленческих решений, учитывающих согласованную позицию всех участников правотворческого процесса, чьи интересы затрагивают прорабатываемые правотворческие решения.

В целом правотворческая деятельность разнообразна, к примеру, могут затрагиваться проблемы повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности, соблюдения обязательных требований¹, социально-экономические вопросы и т. д. При этом, учитывая многообразие направлений (сфер) отраслевого законодательства, во внимание принимаются не только официальные позиции государственных органов и организаций, но и точки зрения ученых-юристов, экспертов, результаты исследований которых находили положительное отражение в ранее прорабатываемых нормативных актах.

Применение вышеуказанного опыта позволяет анализировать проектируемые положения нормативных актов с учетом мнений и позиций не только официальных лиц, но и представителей научного сообщества, что дает возможность учесть возможные неточности на этапе разработки правотворческого решения, тем самым предлагая ответственному разработчику решения по устранению выявленных правотворческих дефектов.

В этой связи, как отмечается в научной литературе, нормативное правовое регулирование, как и правоприменительная практика, продолжает свое развитие, что непосредственным образом находит отражение на улучшении качества законодательства и повышение степени эффективности практики его применения². Принимая во внимание указанное, в ведомственном правотворчестве необходимо применять системный подход, рассматривающий процесс управления как последовательность управленческих решений³.

Одновременно с этим направление нормативно-правового проектирования законодательных и иных нормативных актов в большей степени основывается на текущих изменениях в функционировании государственного сектора и, соответственно, общественных отношениях, видоизменяющихся под влиянием внешних факторов, в том числе цифровизации. Так, в частности, как отмечается в научной литературе, правотворческая деятельность в условиях новой цифровой реальности имплементирует в себя новые технологии, способные существенно повлиять на ее качество и эффективность⁴.

¹ См.: Ноздачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыков А. В. Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография. Москва: Инфотропик Медиа, 2022 С. 13.

² Васильев С. А. Правотворчество с позиции теории соотношения субъектов конституционного права // Lex russica. 2023. Т. 76. № 2. С. 17.

³ Люханова С. В. Принятие управленческих решений: учебное пособие. Москва: Директ-Медиа, 2021. С. 8

⁴ Хен Л. Г. Вклад А. В. Мицкевича в развитие теории правотворчества // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2024. № 1 (65). С. 208..

В этой связи на площадках органов государственной власти обсуждаются различные варианты внедрения инноваций, применяемых в ведомственном правотворчестве. Так, в рамках Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации было отмечено, что на уровне Министерства экономического развития Российской Федерации создана информационная система, содержащая практически все поручения, которые есть в министерстве по разработке нормативных актов, фиксирующая сроки их исполнения и позволяющая отслеживать все стадии разработки проектируемых актов, тем самым повышая прозрачность процедуры их принятия¹.

Необходимо отметить, что Министерство экономического развития Российской Федерации, как и иной федеральный орган исполнительной власти, в рамках своей компетенции является регулятором в определенной сфере (сферах) общественных отношений путем осуществления соответствующей государственной политики и нормативно-правового регулирования. В то же время от каждого федерального органа исполнительной власти в определенной степени зависит отраслевое законодательство и, соответственно, правоприменительная практика.

На основании вышеизложенного представляется возможным заключить, что ведомственное правотворчество отражает текущие отраслевые изменения, в том числе на основании правотворческих инициатив соответствующего регулятора (например, разработка федерального стандарта оценки Министерством экономического развития Российской Федерации; утверждение федерального стандарта бухгалтерского учета Министерством финансов Российской Федерации и т. д.). Наряду с этим проработка оптимальных правотворческих решений на площадке федерального органа исполнительной власти занимает длительное время в связи с проработкой их как внутри ведомства, так и на площадках иных федеральных органов исполнительной власти, государственных органов и организаций, чьи вопросы затрагиваются в проектируемом акте.

В целом проектный подход, применяемый в ведомственном правотворчестве, зарекомендовал себя с положительной стороны, обеспечивая тем самым высокую степень проработки проектируемых структурных единиц нормативного акта законодательного и подзаконного уровней. Данный подход реализуется на всех стадиях правотворческого цикла, что непосредственным образом позволяет разработчику (ответственному федеральному органу исполнительной власти по поручению Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации) корректировать его текст на соответствие действующему порядку.

Ориентация на применение проектного подхода в ведомственном правотворчестве особенно важна в связи с большой динамикой разрабатываемых правотворческих решений и недопущением возможной зарегулированности отраслевого законодательства. В этой связи в ведомственном правотворчестве для минимизации правотворческих ошибок, в том числе возможной зарегулированности отдельных отраслей законодательства, применяются средства повышения степени эффективности в проектировании соответствующего нормативного массива. Среди средств повышения степени эффективности проектируемого нормативного акта можно выделить правовую экспертизу, являющуюся неотъемлемой частью в ведомственной правотворческой деятельности, направленной на соответствие формы и текста нормативного акта правилам юридической техники, а также на соответствие актам более высокой юридической силы и на выявление в нем внутренних противоречий и пробелов в правовом регулировании.

Помимо правовой экспертизы как средства повышения степени эффективности проектирования структурных единиц нормативного акта, можно выделить и другие средства, к которым относится оценка регулирующего воздействия, направленного на выявление в актах избыточных административных и других ограничений в предпринимательской деятельности², тем самым прорабатывается лучший вариант правового регулирования с учетом современных тенденций развития общества, бизнес-процессов и трансформации всей системы публичного управления³.

На основании изложенного оценка регулирующего воздействия позволяет в перспективе закрепить единообразную правоприменительную практику. При этом будет обеспечено соблюдение

¹ Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://legislation.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/150832/> свободный (дата обращения: 08.04.2024).

² Андреева Л. А. Оценка регулирующего воздействия (правовой аспект) // Вопросы современной юриспруденции. 2016. № 12 (62). С. 71.

³ Зелепукин Р. В., Липунцова А. В. Оценка регулирующего воздействия: проблемы правового регулирования и привлечения предпринимательского сообщества к проводимым процедурам // Актуальные проблемы государства и права. 2021. № 19. Т. 5. С. 397.

прав неустановленного круга лиц в определенных отраслях, исключая в них трудновыполнимые административные и другие ограничения.

В то же время в процессе проектирования положений нормативного акта вышеуказанные средства повышения степени эффективности позволяют сократить и оптимизировать соответствующие денежные средства, выделяемые из федерального бюджета на реализацию федеральных норм правоприменительными органами.

В дополнение к изложенному представляется важным выделить и оценку фактического воздействия как средства повышения степени эффективности отраслевого законодательства, направленной на определение положительных и отрицательных последствий принятия нормативного акта, его обоснованности и эффективности¹.

Кроме того, целесообразно обратить внимание и на такое средство повышения степени эффективности отраслевого законодательства, как мониторинг правоприменения, степень эффективность применения которого повышается при условии его сочетания с юридическим прогнозированием, включающий различные пути совершенствования отраслевых норм, в том числе учитывая позитивные практики² в дальнейшем развитии отраслевого законодательства.

В целом, как отмечается в научной литературе, необходимость сочетания юридического прогнозирования с мониторингом правоприменения связано также с тем, что прогнозные оценки преследуют цель получить определенную информацию о направлениях и тенденциях дальнейшего развития законодательства и данные о том или ином его будущем состоянии³, а также реально полученными результатами⁴.

Также следует выделить среди средств повышения эффективности и инновационные решения, среди которых ключевое место в ближайшем будущем (5–10 лет) будет занимать технология искусственного интеллекта, направленная на повышение степени эффективности ведомственного правотворчества.

В настоящее время применение сложных математических алгоритмов, функционирующих в рамках соответствующих программных продуктов, зарекомендовали себя с положительной стороны, оптимизируя многие правотворческие процедуры, позволяя ответственному разработчику проектируемого акта большую часть своего времени уделять проработке понятийного аппарата нормативного акта, его общей и особенной частей, проверяя соответствующие положения на их внутреннюю и внешнюю согласованность с иными нормативными источниками, что положительно отражается на работе государственного сектора⁵.

Учитывая указанное, инновационные решения в большей своей части основаны только на автоматизированных процедурах, применимых к проектированию типовых нормативных актов и иных связанных с ними документов.

На основании вышеизложенного возможно сделать следующие *выводы*:

1. Проектирование отраслевого законодательства, его понятность для неопределенного круга лиц всегда была и остается одной из важнейших задач ведомственного правотворчества, находящего свое дальнейшее отражение в функционировании всей системы государственного управления. Принимая во внимание изложенное, представляется обоснованным на систематической основе всем участникам правотворческого процесса проводить семинары-совещания, в рамках которого целесообразно прорабатывать наиболее сложные правотворческие процедуры, приводящие к возникновению неточностей (типовых правотворческих ошибок), а также внутренней несогласованности проектируемых положений.

2. Средства повышения степени эффективности структурирования законодательных и иных нормативных актов являются необходимым условием для проведения полного анализа

¹ Чураков В. Д. Оценка фактического воздействия как инструмент обеспечения эффективности законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 12. С. 98.

² Радченко В. И. Мониторинг правоприменения. Определение эффективности правового регулирования // Мониторинг правоприменения. 2014. № 3 (12). С. 22, 25, 27, 30.

³ Агамиров К. В. Юридическое прогнозирование как фактор совершенствования российской правовой системы // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 31.

⁴ Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 44.

⁵ Гвоздецкий Д. С. Цифровизация регламентных процедур в правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти // Закон и право 2024. № 1. С. 16.

прорабатываемых правотворческих решений (законодательных и иных правотворческих (нормотворческих) инициатив). При этом только последовательное применение средств повышения степени эффективности в проектировании законодательных и иных нормативных актов представляют собой необходимое условие для принятия (издания) процедурных нормативных актов. В то же время следует разработать соответствующую методику реализации средств повышения степени эффективности, включив в нее практические подходы проектирования нормативных актов для получения лучшего правотворческого результата.

3. Инновационные решения, такие как технологии искусственного интеллекта, частично прошли апробирование и в перспективе позволяют проводить правовую экспертизу на принципиально новом уровне, уменьшая объем текущей загруженности соответствующих структурных подразделений федерального органа исполнительной власти. При этом инновационные решения, применимые в ведомственном правотворчестве, в сочетании с нарабатанной десятилетиями практикой нормативно-правового проектирования разнообразного нормативного массива направлены, прежде всего, как на оптимизацию правотворческих процедур, так и на минимизацию допустимых правотворческих ошибок на различных стадиях правотворческого цикла. В целом инновации в сочетании с иными средствами повышения степени эффективности проектирования нормативных актов позволяют решить многие проблемные вопросы в текущей ведомственной правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти (например, проработка вопроса в отсутствии единой понятийно-терминологической системы в отдельных законодательных актах).

Итоговый вывод состоит в том, что на систематической основе проводимые исследования в части повышения степени эффективности нормативно-правового проектирования законодательных и иных нормативных актов как в рамках научных и аналитических центров, так и в рамках различных по статусу органов государственной власти непосредственным образом влияют на корректировку сформировавшихся десятилетиями практических подходов в стадийном ведомственном правотворчестве с учетом внедрения в него инновационных решений.

Плешаков Евгений Александрович,
старший преподаватель кафедры
судебной и прокурорской деятельности
Нижегородского исследовательского
государственного университета
имени Н. И. Лобачевского,
вице-президент Коллегии адвокатов города Москвы

К вопросу о приоритете в юридической науке

Приоритеты в любой науке имеют особое значение, а их установление представляет значительную трудность. Речь идет не только и даже не столько о приоритете в выдвижении тех или иных конкретных идей, концепций, проектов, гипотез. Проблема определения, формулирования и нормативного закрепления приоритетов в какой-либо науке многозначна, многогранна и обычно находится на стыке многих доктринальных дисциплин.

Приоритеты в естественно-технических и точных науках расставляются с учетом финансовых возможностей государства, прочности его суверенитета, наличия угроз и вызовов национальной безопасности. Они обычно формулируются предельно четко: с обоснованием затрат и ожидаемых результатов. И это понятно. Например, выбор приоритетов в сфере космической деятельности всегда требует значительных финансовых и иных материальных ресурсов и, естественно, предполагает серьезное научное обоснование.

Расстановка некоторых политико-юридических приоритетов составляет предмет сразу нескольких и не только гуманитарных наук. Например, США и другие страны НАТО, делая выбор относительно объемов и сроков выделения материальных средств Украине либо Израилю и Тайваню, вынуждены принимать во внимание данные, по крайней мере, таких наук, как: экономика, политология, социология, демография, психология, культурология, религиоведение и других научных дисциплин.

В юридической науке картина иная: выбор приоритета в какой-либо отрасли законодательства, конечно, не требует огромных финансовых трат, но это не значит, что установить такой приоритет легко.