

На правах рукописи

Еремина Екатерина Владимировна

**Правотворческая деятельность органов исполнительной власти
в механизме государства: теоретические и практические аспекты**

Научная специальность

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2026

Работа выполнена на кафедре теории и истории права и государства автономной некоммерческой организации высшего образования «Российский новый университет».

Научный руководитель: **Корнилов Алексей Радионович,**
кандидат юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Малько Александр Васильевич,** профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского института ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России), доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

Мамитова Наталия Викторовна, профессор кафедры государственного управления Института государственной службы и управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС), доктор юридических наук, профессор

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых» (ВлГУ)

Защита состоится «26» июня 2026 г. в 11:00 час. на заседании диссертационного совета 75.2.016.02, созданного на базе автономной некоммерческой организации высшего образования «Российский новый университет», по адресу: 105005, Россия, г. Москва, ул. Радио, д. 22, аудитория 529, в зале заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке АНО ВО «Российский новый университет» и на официальном сайте (<https://ds.rosnou.ru>).

Автореферат разослан «___» _____ 2026 г.

Ученый секретарь
доктор юридических наук, профессор



И.Ю. Никодимов

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования. В условиях динамичной трансформации государственной системы и правового пространства России, обусловленной процессами цифровизации, обеспечения внутренней стабильности и оптимизации механизмов управления, вопрос правотворческой деятельности органов исполнительной власти приобретает особую значимость для теоретического и практического исследования. При институциональных изменениях именно федеральные исполнительные органы государственной власти становятся центральными участниками процесса нормативного регулирования, обеспечивая детализацию и конкретизацию норм федерального уровня, что позволяет охватывать значительное число общественных взаимодействий. Своевременность и качество подзаконных механизмов регулирования оказывают существенное влияние на результативность государственной системы.

Несмотря на большое количество принимаемых органами власти подзаконных нормативных правовых актов, сохраняются структурные и содержательные сложности, негативно влияющие на юридическую практику. Среди наиболее острых из них - несогласованность с нормами федерального уровня, логико-правовые несоответствия внутри самих актов, а также ограниченность методологических подходов к обоснованию и оценке эффективности принимаемых решений. Эти дисфункции осложняют реализацию нормативных правовых актов на практике, создавая угрозу юридической неопределенности и снижая предсказуемость правоприменительной среды.

В условиях, поставленных Президентом РФ В.В. Путиным задач по ускоренной цифровизации государственного управления, озвученных в послании Федеральному Собранию в 2024 г., возникает необходимость кардинального обновления подходов к нормативному регулированию на подзаконном уровне¹. Проекты цифрового правительства требуют от исполнительных органов не только оперативного реагирования, но и упреждающего, гибкого регулирования, основанного на аналитике, прогнозировании и активной нормативной инициативе².

В выступлениях Председателя Госдумы В.В. Володина акцент сделан на приоритетности повышения уровня нормотворческой работы, особенно в контексте цифровой трансформации. Повышение результативности в сфере разработки нормативных правовых актов рассматривается в качестве ключевого направления законодательного развития. Этот вектор закреплен в повестке работы Госдумы и подкрепляется статистическими показателями, фиксирующими интенсивность и динамику правотворческой активности.

¹ Послание Президента Федеральному Собранию в 2024г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 10.09.2025)

² Володин призвал законодворцев не отставать от развития цифровой экономики. URL: <https://www.ridus.ru/volodin-prizval-zakonotvorcev-ne-otstavat-ot-razvitiya-cifrovojeconomiki-247850.html>(дата обращения: 29.10.2025)

В 2023 г. в законодательной практике зафиксирован беспрецедентный рост – принято 694 закона, что стало абсолютным максимумом за всю историю работы Госдумы. Этот показатель рассматривается в научной среде как проявление «законодательной инфляции», приобретающей устойчивые черты. В предыдущие годы объем правотворческой активности был заметно ниже: 653 закона в 2022 г., 505 - в 2021 г., 533 - в 2020 г. и 530 – в 2019 г.³. Подобная динамика существенно увеличивает нагрузку на исполнительную ветвь власти, поскольку каждый вновь принятый закон требует разветвленной системы подзаконного регулирования. Это обстоятельство вызывает рост объема регламентирующих документов, что, в свою очередь, негативно отражается на качестве подзаконных актов и усложняет процесс их подготовки.

Цифровизация и внедрение нейросетевых технологий становятся факторами, активно влияющими на трансформацию нормативного регулирования. В научной и экспертной среде все чаще используются понятия «цифровое правотворчество», «инфляция правовой материи», «девальвация нормы». Рост числа правовых актов приводит к изменению пропорции между законами и нормативно-правовыми актами подзаконного уровня, снижая значимость последних в общей системе правового регулирования. Масштабный выпуск актов, зачастую не обладающих необходимой юридической и логической проработкой, снижает не только их качество, но и ограничивает практическую применимость.

Дополнительной проблемой становится стремительное развитие общественных процессов, опережающее законодательный ответ. В ряде случаев нормы теряют актуальность уже на стадии их вступления в силу, что свидетельствует о снижении адаптивности законодательного механизма к реалиям времени.

На нормативном уровне стратегический вектор развития зафиксирован в Указе Президента РФ от 28.02.2024 г. № 145⁴, утвердившем приоритеты научно-технологического прогресса, а также в федеральном проекте «Цифровое государственное управление», реализуемого в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». В этих документах акцент сделан на повышение результативности управленческой системы. В центре данного процесса находится правотворческая активность федеральных исполнительных органов власти, наделённых необходимыми полномочиями для оперативной и содержательной регламентации различных направлений общественной и государственной жизни.

В условиях стремительного увеличения объема законодательной базы потребность в систематизации и кодификации отраслевого законодательства приобретает не только теоретическое, но и прикладное значение, непосредственно влияя на качество правового регулирования. Устойчивый рост числа принятых

³ Володин: повышение качества законотворчества - неотъемлемая часть повестки Госдумы. URL:<https://dumatv.ru/news/volodin-povyshenie-kachestva-eotemlemaya-chast-povestki-zakonotvorchestvangosdumy> (дата обращения: 29.10.2025)

⁴ Указ Президента РФ от 28.02.2024 № 145 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 10. Ст. 1373.

нормативных правовых актов в последние годы подтверждает необходимость переосмысления подходов к структурированию правовой системы. Упорядочивание отраслевых норм позволяет устранить внутренние несоответствия и привести действующее законодательство в соответствие с современными экономическими, технологическими и управленческими реалиями.

Систематизация способствует восстановлению логической целостности массивов нормативных правовых актов и улучшает доступ к правовой информации для всех участников общественных отношений. Глубинная форма систематизации – кодификация – направлена на создание обновленных кодексов, в которых консолидируются правовые нормы, относящиеся к отдельным сферам регулирования общественных отношений. Речь идет не о механическом объединении действующих актов, а о создании логически выстроенных нормативных правовых актов, способных обеспечить внутреннюю согласованность, устойчивость и предсказуемость правового регулирования.

По мнению Т.Я. Хабриевой⁵, игнорирование изменений в экономике неизбежно ведет к отставанию в правовой сфере, которое может стать барьером для развития отдельных отраслей. Особенно это касается транспортного сектора, где инновации и новые логистические модели требуют гибкой и адаптивной правовой основы. Будучи стратегически значимой частью экономики, транспортная система нуждается в четко структурированных правовых регламентах, способствующих ее устойчивому функционированию. Текущее состояние законодательства в транспортной сфере демонстрирует необходимость как разработки актуальных нормативных правовых актов, так и глубокой ревизии уже действующих.

Отсутствие федерального закона, определяющего статус нормативного правового акта, классификацию актов и общую доктрину правотворчества, серьезно затрудняет формирование единой правовой политики и снижает уровень правовой определенности. Устранение данного пробела может стать важным шагом на пути к формированию эффективной системы нормативного правового регулирования.

После завершения административной реформы сохраняется системное упущение - отсутствие оформленного нормативного регулирования правотворческой деятельности в рамках единого подхода к нормообразованию. В существующих условиях крайне важно выработать универсальные принципы подготовки подзаконных актов, принимаемых органами исполнительной власти при реализации своих полномочий. Нарастающий объем нормативных правовых актов требует от субъектов нормотворчества глубокого и последовательного анализа всех этапов "жизненного" цикла нормативного правового акта - от концептуальной проработки до его последующих изменений.

Нередко на практике выявляются типичные ошибки, допущенные при выборе формы и вида нормативных правовых актов, некорректное наименование или оформление документов, а также случаи, когда правовые акты используются в управлении вопреки их юридической природе. Такие отклонения снижают

⁵ В России разработают концепцию кодификации транспортного законодательства <https://rt.rbc.ru/tatarstan/freenews/68df83ff9a79477b2bd2a7fd> (дата обращения: 03.10.2025).

эффективность государственного регулирования и провоцируют правовую неопределенность.

Особое внимание к проблематике правотворчества привлекли данные судебной практики: с октября 2020 г. по октябрь 2025 г. российские суды рассмотрели около 14000 - 15000 исков, в которых заявители оспаривали легитимность нормативных правовых актов, принятых региональными властями. Основанием для исков служили расхождения между положениями указанных актов и федеральным законодательством. При подтверждении правоты истцов соответствующие нормативные правовые акты признавались утратившими юридическую силу. Эта статистика указывает на наличие глубоких проблем в механизмах принятия и правовой экспертизы актов, создаваемых на уровне субъектов РФ, а также на необходимость выработки единой концепции правотворчества с четкой иерархией, классификацией и правовым определением всех форм нормативных правовых актов.

Нормативно-правовое пространство государства базируется на четко структурированной системе законодательных актов. Верховенство федерального законодательства относительно региональных правовых документов гарантирует последовательность правоприменения, минимизирует регуляторные разногласия, создавая стабильное правовое поле.

Механизмы судебного оспаривания региональных нормативных документов реализуют функцию объективной правовой оценки. Данный инструментарий закрепился как базовый компонент юридического надзора, нацеленного на обнаружение несоответствий между федеральными нормами и региональными правовыми предписаниями. Региональное законодательство, учитывающее особенности субъектов Федерации, может создавать несоответствия общефедеральным стандартам. Вынесенные судебные постановления по рассматриваемым спорам укрепляют правовую доктрину, определяют границы компетенций властных структур, конкретизируют содержательные аспекты юридических норм.

Формирование судебных позиций при рассмотрении подобных разбирательств воздействует на эволюцию правоприменительной практики, способствуя модернизации законодательной базы. Региональные властные структуры, получив судебную экспертизу действующего документа, должны привести нормативный акт в соответствие федеральным требованиям. Судебное разбирательство выступает механизмом правовой модификации, мотивируя исполнительные органы субъектов Федерации к взвешенному подходу в законотворческой работе.

Большое количество исков, поданных в период с октября 2020 г. по октябрь 2025 г. – всего более 14000 заявлений – указывает на активную вовлеченность различных участников правовых отношений в процесс защиты принципов законности. Из них в 10120 случаях требования истцов были удовлетворены полностью или частично, по 2135 делу суды отказали в иске, 945 производств были

прекращены, а 800 – оставлены без движения⁶. Подобная статистика свидетельствует о масштабной проблеме несоответствия правовых актов требованиям законодательства, в том числе на федеральном уровне.

Акты, издаваемые федеральными исполнительными органами, нередко страдают от внутренних логических конфликтов, юридической некорректности и высокого уровня коррупциогенных рисков. Это усугубляет ситуацию в сфере правоприменения и требует научного переосмысления предпосылок и последствий подобной правотворческой практики. На процессы формирования и реализации правовых норм всё чаще влияют не только информационные технологии, но и активность цифровых сообществ, выступающих в роли новых субъектов правовой коммуникации. Их участие в правовом поле проявляется в инициировании трансформаций политико-правовой модели, формировании общественного запроса на обновление структуры регулирования.

Воздействие виртуальной среды на правотворчество невозможно игнорировать при разработке подзаконных актов исполнительной власти. Текущие реформы в системе государственного управления влекут за собой пересмотр функций и полномочий органов власти, что неизбежно трансформирует архитектуру всей правовой системы. Устаревание законодательных норм, обусловленное их несоответствием динамике общественных изменений, ведет к снижению их регулятивной силы. Возникающие в этой связи проблемы требуют выработки новых решений, что предполагает активную правотворческую деятельность в формате обновления подзаконной нормативной базы.

Однако чрезмерное увеличение количества правовых актов, не подкрепленное системным подходом, порождает феномен «законодательной инфляции», когда нормативная масса перестает быть эффективным инструментом управления. Разнообразие вызовов, стоящих перед российской правовой системой, в сочетании с необходимостью повышения результативности государственного администрирования на всех уровнях, подтверждает исследовательскую значимость рассматриваемой темы.

Степень научной разработанности проблематики, связанной с правотворческой деятельностью органов исполнительной власти, демонстрирует высокий уровень академического интереса, однако целостная теоретико-правовая конструкция, отражающая специфику современной государственно-правовой системы, до настоящего времени не получила завершенного оформления.

Формирование научных основ данной темы появляется в работах дореволюционных правоведов, в трудах которых заложены базовые представления о правотворчестве как институте государственного устройства. В.М. Гессен «Основы конституционного права» (1917), анализируя в своих исследованиях принципы конституционного правопорядка, а также Н.М. Коркунов «Русское государственное право» (1909), в контексте своего учения о русском

⁶ Обзор судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (за период с октября 2020 г. по октябрь 2025 г.)// Министерство юстиции РФ URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/1-sudebnaya-praktika-2025-g.docx> (дата обращения: 16.11.2025).

государственном праве, уделяли внимание источникам права и структуре нормотворческого механизма в условиях Российской империи. Эти труды стали методологическим фундаментом для последующего научного осмысления правотворческой деятельности.

С.В. Липень, комментируя научное наследие В.М. Гессена, подчёркивал значимость его подходов к исследованию форм государственного устройства и общественного влияния на процесс законотворчества, что затрагивало вопрос о взаимодействии власти и гражданского общества в сфере формирования нормативных регуляторов.

В советскую эпоху исследование правотворчества развивалось преимущественно в рамках доктрины марксистско-ленинской парадигмы. Ю.А. Тихомиров, в своей работе «Управленческое решение» (1972), анализировал нормативную основу принятия решений в системе государственного управления, акцентируя внимание на юридической составляющей управленческой деятельности. В.Г. Афанасьева в «Научном управлении обществом» (1968), рассматривала проблему рационализации управленческих процессов через призму научной обоснованности.

А.В. Мицкевич в труде «Акты высших органов Советского государства» (1967) рассматривал юридическую природу нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. Концептуально важной стала работа А. Нашица «Правотворчество. Теория и законодательная техника» (1974), где была предпринята попытка системного анализа сущности и технологий нормотворческого процесса.

С.В. Поленина, в 1979 г. опубликовавшая работу «Теоретические проблемы системы советского законодательства», сосредоточила внимание на системности нормативных актов и на проблеме согласования норм в условиях централизованного регулирования. Позднее ею были развиты исследования в сферах законодательной эффективности, качества нормативных предписаний и структуры кодификационного процесса в постсоветской России («Качество закона и эффективность законодательства», 1993), законотворчества в Российской Федерации («Законотворчество в Российской Федерации», 1996), и проблемы разработки Свода законов Российской Федерации («О Своде законов Российской Федерации», 1997).

Несмотря на значительное научное наследие, существующие разработки не в полной мере охватывают современные трансформации правотворческой деятельности исполнительной власти, особенно в условиях цифровизации, изменения роли исполнительных структур и роста влияния сетевых субъектов отношений. Это указывает на необходимость формирования современной концепции правотворчества органов исполнительной власти, учитывающей новые реалии и вызовы государственной политики.

Переход к новому этапу в изучении правотворчества связан с трансформацией российского государственного устройства после распада СССР, включая начавшиеся реформы административного характера. Эти процессы обусловили возрастание интереса к правотворческой активности исполнительных органов в условиях изменившейся социально-политической действительности. В

центре внимания ранних постсоветских исследований находились вопросы формирования современной правовой системы и места органов исполнительной власти в её институциональной архитектуре.

К примеру, в диссертации Н.Н. Червякова «Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества» (2000) акцент сделан на необходимости совершенствования регулирования внутренних актов ведомств. В начале 2000-х гг. проблематика правотворчества стала развиваться в направлении анализа конкретных аспектов деятельности органов власти. А.В. Ермолаева в диссертационном исследовании «Документирование правотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации в постсоветский период (теоретико-методологический аспект)» (2002) исследовала вопросы документального обеспечения правотворческой деятельности, Н.С. Соколова в диссертации «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: развитие и совершенствование» (2003) – правовые инициативы субъектов Российской Федерации.

Несмотря на заметное количество публикаций, по-прежнему отсутствует комплексный научный подход, охватывающий особенности правотворчества исполнительной власти в условиях завершения административной реформы, реализации механизма «регуляторной гильотины» и ускоряющейся цифровизации. Хотя интерес к данному направлению стабильно сохраняется, системное осмысление правотворческой деятельности с учётом актуальных вызовов ещё не получило полноценного теоретического оформления.

В 2000-х гг. в научный оборот начали поступать обобщающие диссертационные исследования и труды, посвящённые федеральному уровню правотворчества (Ю.П. Боровикова «Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации», 2004; Ю.В. Манахова «Правотворческая деятельность в современном российском обществе: Теоретический аспект», 2005; В.С. Троицкий «Делегированное законотворчество: теория и практика», 2005). Глубокий анализ ведомственного нормотворчества представил Ю.Г. Арзамасов «Законность ведомственных нормативных актов» (2004), чья линия была развита в последующих исследованиях Т.Е. Кучеровой «Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти: Вопросы общей теории» (2006), А.В. Ильина «Федеральное правотворчество в современной России: Вопросы теории и практики» (2006), С.А. Кузнецова «Правотворчество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты» (2008), Э.Г. Липатовой «Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества» (2009), А.А. Редько «Правовая инициатива в механизме действия современного российского права» (2023), М.В. Залоило «Понятие и формы конкретизации юридических норм» (2011), М.А. Матвеевой «Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты» (2018), Т.В. Гавашели «Систематизация законодательства: теория и современная практика» (2024), Р.В. Шагиевой «Основы нормотворчества» (2013), которая рассматривала теоретические и практические аспекты нормотворчества в Российской Федерации, правовую природу этого

явления, его соотношение с правотворчеством, роль и значение юридической техники в этом процессе.

В 2024 году Т.В. Гавашели исследовала теоретические и практические аспекты систематизации законодательства. В.В. Денисенко рассматривал вопросы реализации полномочий органов исполнительной власти по принятию нормативных правовых актов. Особого внимания заслуживают работы Д.С. Гвоздецкого, В.А. Лаптева, Д.А. Пашенцева, Ю.А. Тихомирова, Н.В. Кичигина, Ф.В. Цомартовой, С.Б. Бальхаевой, А.В. Малько, Н.В. Мамитовой, рассматривающих трансформацию правотворческого процесса под влиянием цифровых технологий и сетевых коммуникаций, а также А.П. Альбова исследующего теоретические вопросы нормотворчества, роль системы юридических правил, используемых при составлении нормативных правовых актов.

Тем не менее, несмотря на значительное количество исследовательского материала, всё ещё отсутствует фундаментальное исследование, которое бы интегрировало ключевые параметры современной нормативной среды, включая институциональные последствия реформ, изменение моделей управления, а также влияние цифровой среды на структуру и содержание нормативных правовых актов, принимаемых исполнительной властью.

Настоящая диссертационная работа исходит из предположения, что устранение системных дефицитов и правовых противоречий в нормотворчестве федеральных органов исполнительной власти возможно при условии применения концептуальных подходов, разработанных в рамках исследования. Это создаёт основу для более взвешенного вовлечения исполнительных органов государственной власти в процесс правового регулирования, позволяя учитывать не только их институциональные интересы, но и общественные потребности. В перспективе это способно повысить юридическое качество и практическую значимость создаваемых нормативных правовых актов.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, возникающие в ходе правотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Предметом исследования являются нормы, регулирующие правотворческую деятельность органов исполнительной власти и практику их применения.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретически обоснованной концепции совершенствования правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти и формулирование на ее основе практических рекомендаций по повышению качества и эффективности подзаконных нормативных правовых актов в условиях цифровой трансформации.

Для достижения заявленной цели требуется решить **следующие исследовательские задачи:**

– раскрыть правовую природу и сущностные характеристики правотворчества, определить его цели, принципы и классифицировать формы деятельности органов исполнительной власти в данной сфере;

– установить значимость исполнительных органов в процессе формирования

нормативных правовых актов и выявить факторы, влияющие на эффективность правотворческой деятельности;

- проанализировать существующие проблемы в определении, систематизации и типологии актов, издаваемых органами исполнительной власти;
- изучить специфику правотворческой функции исполнительных органов власти с учётом особенностей их компетенции;
- прояснить структуру и правовое содержание статуса исполнительных органов власти в аспекте их нормотворческой роли;
- дать оценку объёму и нормативному закреплению правотворческих полномочий, а также их реализации на практике;
- выработать предложения, направленные на устранение выявленных дисфункций правотворчества;
- обосновать вектор дальнейшего развития правотворческой деятельности федеральных органов в контексте цифровизации и завершения административной реформы.

Теоретическую основу диссертационного исследования фундаментальные труды отечественных правоведов, охватывающие дореволюционный, советский и постсоветский периоды развития юридической науки, а также достижения зарубежной правовой и политической мысли. Анализ базируется на работах философов, исследовавших вопросы природы государства, субъектности власти и принципов нормообразования.

В числе ключевых авторов, чьи труды оказали влияние на формирование теоретической базы исследования, следует выделить С.С. Алексеева, В.В. Астанина, Д.М. Гвишиани, В.В. Глазырина, О.С. Иоффе, Д.А. Керимова, О.С. Кузмичеву, В.О. Лучина, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, Н.Н. Черногора, А.П. Шергина, Г.А. Ямпольскую. Значимый вклад в изучение правотворчества на разных этапах развития отечественного права внесли А.В. Ильин, М.А. Матвеева, С.В. Липень. В последние годы отдельные аспекты законотворчества рассматриваются и через призму судебной практики, о чём свидетельствует работа А.В. Межеккей, анализирующего судебное нормотворчество как часть общего механизма законотворческой деятельности.

Проблематика качества и результативности подзаконных актов раскрыта в трудах А.И. Абрамовой, Ю.Г. Арзамасова, Л. Берталанфи, А.Б. Венгерова, Д.Б. Горохова, Е.П. Губина, Р. Давида, П.У. Кузнецова, А.Н. Миронова, В.И. Никитинского, В.И. Талапиной, А.В. Филатовой, В.Д. Чухвичева, О.В. Шопиной и других.

Теоретико-прикладные вопросы правоприменения, подготовки нормативных правовых актов и их действия проанализированы в работах А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, Р.Алекси, А.И.Бойцова, Н.Н. Вопленко, Н.А. Гущина, А.С. Дугенеца, В.В. Лазарева, Р.Лукича, Ю.М. Козлова, А. Нашица, Н.И. Побежимовой, В.А. Рудковского, Г.Т. Чернобеля, И.Л. Честнова, В.Н. Южакова, Л.Фуллера, Л.С. Явича и др.

В целом, современное состояние правовой науки демонстрирует наличие основополагающих понятий, выявленных проблем правового регулирования, систематизированных видов нормативных правовых актов и обозначенных задач,

стоящих перед исполнительной властью в условиях реформирования и цифрового переосмысления механизма управления общественными процессами.

В процессе подготовки диссертационного исследования автор опирался на научные труды предшественников, среди которых выделяются как классические, так и современные работы, освещающие различные аспекты правотворчества. Диссертационное исследование Н.Н. Червякова «Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества (на материалах МВД РФ)» (2000) и Н.С. Шмакова «Ведомственное правотворчество: понятие и формы» (2006) выполненные в начале 2000-х гг., были посвящены общим вопросам нормотворческой деятельности исполнительной власти. Несмотря на научную значимость, эти работы в настоящее время утратили некоторую актуальности из-за изменения правовой и управленческой среды. Законодательный дисбаланс в своем исследовании «Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика)» рассматривал С.А. Белоусов (2016). Некоторые проблемы толкования нормативных правовых актов гражданского законодательства (от Д. И. Мейера до наших дней) рассматривал Коваль В.Н. (2019).

Анализ законотворчества федеральных органов власти получил развитие в диссертациях Ю.П. Боровиковой «Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации» (2004), Т.Е. Кучеровой «Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти: Вопросы общей теории» (2006), Ю.А. Соколовой «Правотворческие полномочия федеральных органов исполнительной власти: административно-правовой аспект» (2012) и ряда других исследователей. В то же время вопросы нормотворческой активности органов субъектов РФ изучались в рамках докторских исследований Э.Г. Липатова «Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества» (2009) и Н.С. Соколовой «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: развитие и совершенствование» (2003), а также в кандидатских диссертациях С.А. Кузнецова «Правотворчество органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты» (2008), В.Н. Лабутиной «Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации» (2006), И.С. Кич «Теоретические проблемы регионального правотворчества: На примере Краснодарского края» (2004) и др. Эти исследования способствовали формированию представлений о взаимодействии различных уровней власти в процессе создания нормативных правовых актов.

Серьезное внимание в работе было уделено анализу иерархии нормативных правовых актов, отраженному в трудах В.А. Толстика «Иерархия источников российского права» (2002). Его подход позволил точнее определить юридическое место и функциональную роль актов федеральных органов исполнительной власти в системе источников российского права.

Следует отметить, что наиболее активная фаза диссертационной активности по теме правотворчества совпала с периодом проведения административной реформы. Большая часть работ была подготовлена в 2000-е гг., а значит, нуждается в актуализации с учётом современных вызовов. Из новейших исследований, заслуживающих внимания, выделяется диссертация А.А. Редько «Правовая

инициатива в механизме действия современного российского права» (2023), затрагивающая общие вопросы нормотворческой деятельности в условиях современных преобразований.

Современные направления исследований правотворчества всё чаще касаются взаимодействия органов власти субъектов РФ с федеральными органами власти, нормативного сопоставления и анализа нормотворческого процесса. Здесь можно выделить работы Г.В. Хугаева «Современное состояние ведомственного правотворчества» (2018) А.А. Зозули «Правотворческий механизм и ведомственное правотворчество: теоретико-правовой анализ» (2023), И.В. Кузменкина «Ведомственное правотворчество, основные проблемы и коллизии законодательства» (2020), И.В. Бондарчука, О.В. Буткевича, А.В. Руденко, Л.В. Рышковой, И.Ю. Стрельниковой, С.А. Трофимова в их совместном исследовании «Нормотворчество и нормотворческий процесс органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (2022). Вопрос систематизации принципов ведомственного нормотворчества был представлен А.И. Числовым, опиравшимся на существующие теоретические модели. П.К. Завьялов «Пределы ведомственного правотворчества» (2023) провёл детальный анализ понятия ведомственного нормативного акта, выделив внутри него как нормативные, так и ненормативные положения, а также указал на степень автономии ведомств при формировании правовых норм в отсутствие прямого регламентирования федеральным законом.

Правотворчество органов исполнительной власти все чаще рассматривается в контексте цифровой трансформации и становления информационного общества. Существенное значение в этой части имеет подход Д.С. Гвоздецкого «Актуальные проблемы цифровизации ведомственного правотворчества и пути их решения» (2023) акцентировавшего внимание на влиянии технологий и цифровых решений на структуру и содержание нормативных актов. А.В. Никулина «Факторы, обуславливающие влияние прав человека на качество ведомственного нормотворчества» (2022), в свою очередь, исследовала нормотворческую деятельность органов власти с точки зрения реализации конституционных прав граждан, рассматривая социальную полезность в качестве ключевого критерия качества ведомственного нормотворчества. Её выводы подчеркивают необходимость обеспечения открытого доступа к правовой информации и риски, связанные с преобладанием ведомственных интересов над общественными.

При этом автор указывает, что чрезмерная надежда на механизмы административного контроля за качеством правотворческой деятельности при игнорировании роли институтов гражданского общества может привести к ограниченности системы обратной связи и снижению адаптивности правового регулирования. Учитывая это, в диссертации обосновывается необходимость интеграции современных методологических подходов с учётом цифровых вызовов и расширения институциональной ответственности за результаты нормотворчества.

Методологическая основа диссертационного исследования. Исследование основывается на сочетании общенаучных и специальных методов, интегрированных в рамках системного подхода и диалектической методологии. Системное восприятие правотворчества федеральных органов исполнительной

власти позволяет рассматривать их компетенцию как компонент правовой системы, взаимодействующий с управленческими механизмами и социальными ожиданиями. Такой подход позволил выявить взаимозависимость между нормативной деятельностью, институтами государственного управления и общественными потребностями.

Диалектическая основа исследования обеспечила рассмотрение правотворчества как процесса, подверженного внутренним противоречиям, изменениям и развитию. Это позволило не только зафиксировать устойчивые тенденции в деятельности органов исполнительной власти, но и определить векторы возможных изменений и модернизации.

Применение специальных методов. Формально-юридический метод был использован для анализа структуры и содержания нормативных правовых актов, регулирующих правотворческую компетенцию федеральных органов исполнительной власти. Такой анализ позволил выявить существующие противоречия и правовые пробелы, влияющие на целостность нормативной правовой базы.

Сравнительно-правовой метод применялся при сопоставлении систем правообразования и нормотворчества, действующих на разных уровнях власти, а также при анализе зарубежного опыта. Это обеспечило возможность адаптации эффективных моделей к условиям российской правовой системы, а также выявление особенностей взаимодействия ведомств с иными субъектами правотворческого процесса.

Нормативную правовую основу диссертационного исследования составили нормативные правовые акты, регулирующие деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также муниципалитетов. Особое внимание было уделено Конституции РФ, федеральным конституционным законам, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ и ведомственным нормативным актам. Эти источники определяют структуру правотворческой системы, регулируют порядок издания правовых актов и определяют границы правотворческих полномочий.

Исследование ориентировано на выявление нормативных несоответствий, ограничений и правовых противоречий, с целью последующего формирования предложений по оптимизации правового регулирования на уровне органов федеральной и региональной власти.

Эмпирическая составляющая основана на анализе практической деятельности федеральных органов в сфере правотворчества и правоприменения. Основными источниками стали нормативные правовые акты, принятые в период 2000–2025 гг. Государственной Думой, Правительством РФ и органами исполнительной власти и размещённые на официальном портале publication.pravo.gov.ru.

Для оценки результативности нормотворческой деятельности проанализированы отчёты Министерства юстиции РФ и государственных органов субъектов Федерации, включающие сведения о мониторинге правоприменения и состоянии законодательства в регионах. Эти документы позволили оценить эффективность подзаконного регулирования с учётом региональной специфики.

Эмпирическая база исследования сформирована в том числе на основе материалов парламентских слушаний и заседаний профильных комитетов Госдумы, прежде всего комитета по конституционному законодательству и государственному строительству. Стенограммы обсуждений послужили эмпирической основой (доступные на duma.gov.ru) для выявления актуальных проблем правотворческой деятельности и формулирования перспектив её развития.

Существенный вклад в исследование вносят статистические данные по судебным делам, связанным с оспариванием нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов. Информация с ресурсов Верховного Суда РФ и арбитражных судов позволила провести анализ правоприменительной практики, связанной с признанием актов недействующими, а также оценить соответствие этих актов требованиям федерального законодательства.

Теоретические положения диссертации подкреплены конкретными примерами из правоприменительной практики, в том числе случаями, не ограничивающимися только действующими нормативными правовыми актами. Это обеспечило более широкую и содержательную оценку процесса правотворчества, его качества и направлений совершенствования.

Научная новизна настоящего диссертационного исследования выражается в формировании авторского научного подхода к осмыслению и совершенствованию правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, выходящего за пределы традиционных теоретических рамок.

Автором предлагается модель концепции, которая включает правовые и организационные аспекты правотворчества и его регулирования и уделяет особое внимание ее эффективности, адаптации к нынешним условиям в области цифрового управления. В исследовании предлагается обновленный подход к толкованию правовых и нормативных правовых актов в контексте деятельности федеральных органов исполнительной власти. В отличие от установленных определений предлагается основное внимание уделяется качеству регулирования и минимизации коррупционных рисков, что обеспечивает теоретическую основу для создания более устойчивого подзаконного регулирования. Особое внимание уделяется разработке механизма контроля за правовой деятельностью экспертов при подготовке нормативных правовых актов, участии в оценке регулирующего воздействия и т.д. В предлагаемой автором модели учитываются характеристики цифровой адаптации и необходимость ее структурного взаимодействия с специалистами.

Это позволило отразить специфику работы исполнительных органов в новых условиях и усилить прикладную направленность диссертационного исследования.

Значимым вкладом является обоснование необходимости переосмысления терминологии, связанной с ведомственными нормативными правовыми актами. Предложен подход, ориентированный на устранение неопределённости в юридической силе и сфере действия актов, что позволяет выстраивать иерархически последовательную систему правового регулирования и обеспечивает её логическую целостность.

Автором представлена концептуально новая система правотворческого планирования, включающая модели комплексной нормотворческой деятельности, ориентированные на достижение качества и эффективности регулирования. Исследование выходит за пределы частных рекомендаций, предлагая структурированный подход, применимый в рамках государственной правовой политики.

Разработан алгоритм анализа подзаконных актов на предмет выявления дублирования полномочий, внутренней противоречивости и коррупциогенных факторов. Выявленная взаимосвязь между реализацией полномочий федеральных и региональных органов стала основой для практических рекомендаций, направленных на упрощение процедур подготовки и принятия нормативных правовых актов, а также их унификацию в рамках единых процедурных стандартов.

Таким образом, научная новизна выражается в создании теоретически и методологически обоснованной концепции, ориентированной на практическое улучшение правотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти в современных условиях.

Положения, выносимые на защиту.

1. В диссертации правотворчество федеральных органов исполнительной власти рассматривается через категорию «сфера правового регулирования», интерпретируемую как совокупность общественных отношений, подлежащих воздействию правовых норм. Исходная предпосылка заключается в том, что первичное определение такой сферы осуществляется на уровне федерального законодательства, а последующая конкретизация реализуется средствами подзаконного нормотворчества. В то же время автором обосновано, что случаи выхода исполнительной власти за пределы допустимой детализации - в частности, при установлении новых прав и обязанностей – ведет к ослаблению принципа законности и требуют пересмотра существующих концепций компетенции исполнительных органов в правотворческой сфере.

2. Исследование исходит из диалектического понимания правотворчества как процесса, сочетающего в себе объективную потребность в профессионально обоснованном регулировании и субъективную возможность учёта ведомственных интересов. Такая двойственная природа требует баланса, достигаемого через эффективные механизмы контроля, направленные на сдерживание одностороннего ведомственного влияния и обеспечение целесообразности правового регулирования.

3. Нормативный правовой акт является ключевым структурно-функциональным элементом правовой системы, посредством которого государство осуществляет целенаправленное воздействие на общественные отношения. Установлено, что существующие классификации не обеспечивают необходимой точности в определении правового характера актов. В связи с этим автор предлагает систему дифференциации нормативных, ненормативных и квазиправовых актов, основанную на комплексной оценке их юридической силы, степени формализации, обязательности исполнения и функционального предназначения. Такая модель помогает согласовать практику и устранять

неопределенность в правоприменительной деятельности.

4. Критическая оценка термина «ведомственный нормативный правовой акт» показывает, что его использование в юридической науке и практике не отвечает требованиям системности и иерархичности, что способствует расширительному истолкованию полномочий исполнительной власти. В работе обосновывается необходимость пересмотра терминологии подзаконного нормотворчества с учётом юридической природы актов и их функционального предназначения. Предлагается использовать формулу «нормативные правовые акты федерального органа власти» для более точного отражения их места в системе источников права.

5. Установлено, что действующее разграничение полномочий между федеральными и региональными исполнительными органами страдает от концептуальной неопределённости. Отсутствие чётких методологических ориентиров в интерпретации норм Конституции и федерального законодательства порождает коллизии и снижает эффективность управленческого взаимодействия. В исследовании выдвинут комплексный подход, предполагающий формализацию критериев разграничения компетенции, унификацию понятий и создание инструментов, обеспечивающих правовую определённость в вертикали исполнительной власти.

6. Правовое регулирование исполнительных органов при разработке нормативных актов нуждается в усиленном мониторинге. Недостаточная регламентация административного усмотрения на законодательном уровне подрывает юридические гарантии граждан, порождая неопределенность правового пространства.

Актуальным представляется внедрение комплекса мер по сдерживанию избыточной передачи нормотворческих полномочий. Первостепенное значение приобретает закрепление четких дефиниций юридических терминов. Базовые принципы регулирования целесообразно зафиксировать в ключевых нормативных правовых актах, регламентирующих функционирование властных структур.

Эффективность предложенных изменений обеспечивается расширением судебного надзора за правотворческой деятельностью. Параллельное внедрение антикоррупционных механизмов позволит сформировать многоуровневую систему контроля правотворческого процесса. Предлагаемые нововведения направлены на укрепление законности административного регулирования.

7. В ходе анализа выявлено, что неразработанность понятий «вид» и «форма» нормативного правового акта препятствует правоприменению и провоцирует фрагментарность в региональной правотворческой практике. Данная неопределённость снижает согласованность правовой системы и ослабляет управленческую эффективность. Автор предлагает теоретическую конструкцию, при которой вид акта определяется через его функциональное назначение, а форма - как способ юридического оформления, соответствующий полномочиям органа и установленной процедуре. Это различие позволяет устранить терминологическую и процедурную неопределённость, одновременно укрепляя структурную целостность правового регулирования.

8. В рамках диссертационного исследования разработана унифицированная

классификация нормативных правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти, а также предложена система мониторинга правотворческой деятельности и механизм планирования правотворческих мероприятий. Эти подходы направлены на достижение большей согласованности, предсказуемости и результативности в сфере нормативного регулирования. Исследование показывает, что преодоление фрагментарности, реактивности и слабой адаптивности правовой системы возможно только при условии внедрения модели комплексного правотворческого планирования. Такая модель ориентирована не на постфактум-реагирование, а на упреждающее определение правовых потребностей, с учётом анализа правоприменения, проектирования нормативных решений, их экспертизы, внедрения с обязательным общественным информированием, оценки эффективности и внесения корректив. Особое внимание уделено разработке инструментов прогнозирования правотворческих рисков, а также методологическому обоснованию категории «правотворческая потребность», как основания для запуска правотворческого цикла.

Теоретическая значимость работы заключается в развитии доктрины правотворчества применительно к специфике деятельности федеральных исполнительных органов власти. Выявлены особенности их участия в формировании нормативной среды, раскрыта роль в структурировании законодательства и обозначены современные тенденции, на которые могут опираться будущие исследования. Концептуальные положения, представленные в работе, имеют значение для уточнения полномочий, процедур, этапов и структуры правотворчества органов власти, а также могут быть включены в содержание учебных дисциплин, посвящённых теории государства и права, конституционному праву и административно-правовым механизмам регулирования. Это способствует формированию у студентов системного понимания закономерностей развития российской правовой системы, включая специфику делегированного правотворчества и актуальные механизмы повышения результативности исполнительной власти.

Практическая значимость диссертации проявляется в применимости разработанных положений при разработке и корректировке нормативных правовых актов, а также при формировании критериев и методик оценки регулирующего воздействия. Полученные результаты используются в деятельности Государственной Думы, в частности при разработке проекта федерального закона о внесении изменений в законодательство об образовании. Положения диссертации интегрированы в образовательные программы юридической подготовки различных уровней, а также внедрены в учебный процесс Образовательного союза.

Достоверность и апробация результатов исследования. Достоверность выводов подтверждается обсуждением результатов на заседании кафедры теории и истории права и государства Российского Нового Университета, где работа была рекомендована к защите. Основные идеи нашли отражение в двенадцати научных публикациях, из которых семь размещены в рецензируемых изданиях, включённых в перечень ВАК при Минобрнауки России.

Научные положения докладывались на ряде авторитетных научных мероприятий:

Первая Всероссийская научно- практическая конференция «Проблемы организации проведения независимой антикоррупционной экспертизы» (Москва, 2 апреля 2012 г.).

Новосибирский международный юридический форум «Принцип соразмерности (пропорциональности) как базовый принцип административного права» (Новосибирск, 27-28 мая 2021 г.).

XXXIII международная научная конференция «О вопросах ответственности при работе с информацией» (Казань, май 2024 г.).

Форум «Практико-ориентированная наука: ОАЭ – Россия – Индия» «Эволюция нормотворчества исполнительной власти: сравнительные перспективы и институциональная динамика» (Международный университет, 05 июня 2024 г.).

Научных статьях и иных публикациях.

«Система нормативных правовых актов субъекта РФ как элемент управления».

«Проблемы в правовом регулировании в сфере юстиции».

«Ответственность за нарушение в сфере работы с информацией».

«Правообразование и правотворчество в РФ: проблемы соотношения».

«Принцип соразмерности (пропорциональности) как базовый принцип административного права».

«Центры открытого образования как модель продвижения российского образования за рубежом, понятие, характеристика, внедрение».

Учебном пособии «Центры открытого образования как модель продвижения российского образования за рубежом: характеристика, особенности, виды».

Монографии «Правотворческие полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: теоретические и прикладные аспекты».

Выводы и основные положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс «Обрсоюза (Образовательного союза), в правотворческую деятельность аппарата Губернатора и Правительства Чукотского автономного округа, НОУ ВПО «Современный Международный Университет», Кыргызско-Узбекский Международный университет имени Батыралы Садыкова (Кыргызстан), а также в работу Администрации муниципального округа Алексеевский в Москве.

в законотворческий процесс Госдумы посредством разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по вопросу правового регулирования деятельности центров открытого образования.

Использование разработок отмечено в правотворчестве Чукотского института развития образования и нашло отражение в ряде публикаций, включая статью П.Б. Петухова в «Вестнике Южно-Уральского государственного гуманитарно-педагогического университета» и статью О.В. Алдакимовой и Е.В. Волобуевой в «Известиях ВГПУ».

Структура диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, трех (3) глав, состоящих из восьми параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

II. Основное содержание диссертационного исследования.

В введении обосновывается актуальность выбранной темы, дается всесторонняя оценка степени ее изученности в современной юридической литературе. Определяются как объект, так и предмет исследования, формулируются его цели и конкретные задачи. Подробно описываются теоретические, методологические и нормативные основы, на которых базируется данная работа. Предлагаются к рассмотрению элементы научной новизны, а также основные положения, выносимые на защиту. Обосновывается теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, указываются результаты апробации полученных выводов и описывается структура работы.

Первая глава «теоретические и правовые основы правотворческой деятельности органов исполнительной власти посвящена теоретическим и правовым основам правотворческой деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти.

В первом параграфе «Понятие и правовая природа правотворчества, ее виды» проводится анализ понятия правотворчества, раскрывается его сущность.

Подчеркивается необходимость осуществления эффективного контроля со стороны судебных органов и институтов гражданского общества в целях обеспечения законности в данной сфере. Обозначены принципы, лежащие в основе правотворчества, включая принципы законности, справедливости, открытости, а также особо выделяется важность организации широкого общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов.

В рамках исследования выявлены недостатки, свойственные процессу разработки ведомственных нормативных правовых актов. Отмечена тенденция к постепенному отказу от употребления термина «ведомственные нормативные правовые акты». Подтверждается объективная потребность в детальном урегулировании спорных вопросов, возникающих в данной области, на основе решений, принимаемых Пленумом Верховного Суда Российской Федерации. Указывается на то, что акты, издаваемые федеральными органами исполнительной власти, должны иметь надлежащую правовую форму, приниматься строго в пределах, установленных для них полномочий, соответствовать действующему законодательству, являться обязательными для исполнения и обладать ясным и понятным содержанием.

Привлекается внимание к процессу упрощения системы нормативных правовых актов и к потенциальной роли искусственного интеллекта в процессе их разработки. Отмечается, что внедрение современных технологий способствует более эффективному анализу правовых документов и повышает качество правоприменения. Подчеркивается необходимость формирования четкой структуры и иерархии нормативных правовых актов, что способствует повышению прозрачности правовой системы и укреплению доверия общества к ней.

Во втором параграфе «Роль органов исполнительной власти в правотворческом процессе» диссертационного исследования исследуется роль, которую играют органы исполнительной власти в правотворческом процессе. Отмечается, что разработка проектов нормативных актов является одной из ключевых функций данных органов. Участие исполнительной власти в правотворческой деятельности способствует повышению качества создаваемых

норм, однако одновременно с этим есть риск чрезмерной концентрации власти. Настоящее исследование строится на анализе функций, возложенных на органы исполнительной власти. Выделяются различные методы контроля за их деятельностью, в том числе внутренний и локальный контроль.

Значительное внимание уделяется функции надзора. Подробно описываются основные направления этой деятельности и делается вывод о необходимости внедрения новых, более эффективных способов ее осуществления, в том числе с использованием возможностей искусственного интеллекта. Особо подчеркивается значимость существующей системы выдачи разрешений, лицензий и управления государственной собственностью, что требует особо тщательного подхода и неукоснительного соблюдения установленных норм и правил. Подчеркивается важность строгого ограничения правотворческой деятельности органов исполнительной власти установленными сферами и предоставленными им полномочиями. Рассмотрены различные виды правотворческой деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти, отражающие их компетенцию. Выделено шесть основных видов нормотворческой деятельности, отмечена необходимость проведения определенной корректировки полномочий органов исполнительной власти. Отмечается также роль, которую играют органы исполнительной власти в инициировании, обсуждении, принятии и контроле за исполнением нормативных правовых актов.

В третьем параграфе «Проблемы определения классификации нормативных правовых актов в современной системе законодательства» рассматриваются актуальные проблемы, связанные с определением и классификацией нормативных правовых актов в современной системе законодательства Российской Федерации. Анализируется существующая законодательная база, а также проблематика, касающаяся определения ключевых характеристик нормативного правового акта.

Делается вывод о том, что отсутствие определения данного понятия в действующем законодательстве нарушает единство правотворческого процесса и создает правовую неопределенность. Настоящее исследование опирается на анализ мнений ведущих ученых-правоведов, указывающих на недостаток четких дефиниций. Подчеркивается, что приоритет нормативного правового акта определяется, прежде всего, его статусом, вне зависимости от теоретических определений. Рассмотрены основные функции, выполняемые нормативными правовыми актами. Отмечается, что акты данной категории являются ключевыми элементами правовой системы.

Предлагаются различные подходы к определению понятия "нормативный правовой акт". Особое внимание обращается на потребность в однозначной трактовке данного термина, а также на необходимость обеспечения эффективного взаимодействия между нормативными правовыми актами различных уровней. В целях повышения эффективности правотворческой деятельности предлагается авторское определение нормативного правового акта органа исполнительной власти, подчеркивающее его императивный характер и место в системе нормативных правовых актов. Рассмотрено отсутствие четкого разграничения между собственно нормативными правовыми актами и актами, носящими

нормативный характер. Делается вывод о необходимости тщательного анализа и точного понимания используемых в законодательстве формулировок.

На основе анализа статистических данных о количестве протестов на нормативные правовые акты делается вывод о прямой взаимосвязи между уровнем правовой определенности и ясностью используемых в законах формулировок.

Исследование строится на анализе динамики развития правовой системы и выделении наиболее существенных признаков нормативных правовых актов. В качестве важной рекомендации выдвигается предложение о создании единой программы федеральных регуляторных мер.

В четвертом параграфе «Особенности правотворческой деятельности органов исполнительной власти» рассматриваются особенности правотворческой деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти.

Анализируется значение правотворческого процесса для функционирования государства в целом. Делается вывод о том, что нормативный правовой акт является основным инструментом регулирования общественных отношений.

Исследование основывается на анализе признаков и классификации нормативных правовых актов. Подчеркивается, что органы исполнительной власти обладают способностью оперативно реагировать на происходящие в обществе изменения и возникающие кризисные ситуации. Отмечается увеличение общего количества издаваемых нормативных правовых актов, что приводит к правовой путанице и избыточному регулированию, в связи с чем подчеркивается необходимость реформирования структуры исполнительной власти. Рассмотрены различные классификации нормативных правовых актов по разным основаниям. В заключение подчеркивается важность четкого определения ролей и функций федеральных министерств и агентств. Рассмотрена деятельность федеральных агентств в рамках предоставленных им полномочий. Делается вывод о том, что федеральные агентства обладают узкой специализацией и находятся в подчинении у соответствующих министерств. Рассмотрены преимущества и недостатки существующей структуры. Также изучается роль правотворчества в деятельности органов исполнительной власти и выявляется, что руководитель органа исполнительной власти имеет право отменять изданные ранее акты. Рассмотрены требования, предъявляемые к нормативным правовым актам. Кроме того, исследуется процедура проведения антикоррупционной экспертизы, выявляются проблемы, связанные с отсутствием четко установленной ответственности за ее проведение, а также с качеством подготавливаемых заключений. Обращается пристальное внимание на важность применения специализированных алгоритмов и правил в целях повышения качества разработки проектов нормативных правовых актов. Подчеркивается важность привлечения независимых экспертов к участию в процессе правотворчества. Рассмотрена антикоррупционная экспертиза как один из этапов оценки законности будущего нормативного акта. Отмечается, что антикоррупционная экспертиза должна учитывать несколько аспектов, включая выявление возможных противоречий и коррупционных факторов еще на этапе разработки нормативного правового акта. Подчеркивается важность проведения консультаций с заинтересованными сторонами.

Акцентируется внимание на значимости обеспечения доступа граждан к информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, а также о законности процедур, связанных с их принятием. Установлено, что ясность и определенность содержания нормативного акта имеют первостепенное значение.

Исследование показывает, что правотворчество органов исполнительной власти является важным элементом правовой системы, обеспечивающим оперативность и гибкость правового регулирования, при условии неукоснительного соблюдения принципов законности и учета общественных интересов.

Глава 2 диссертационного исследования «Правовое регулирование правотворческих полномочий органов исполнительной власти» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Правовой статус органов исполнительной власти: понятие и структура» рассматривается правовое положение федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации, которое определяется Конституцией Российской Федерации и соответствующими федеральными законами. Делается вывод о динамичном характере правового статуса, зависящем от политической воли государства. Подчеркивается важность четкого разграничения полномочий между различными органами исполнительной власти, а также эффективной организации работы министерств, служб и агентств. Кроме того, отмечается значимость профессиональной квалификации кадров и неукоснительного соблюдения бюджетной дисциплины. Отмечены сложности, связанные с наличием противоречий между федеральным и региональным законодательством, а также существованием правовых пробелов в данной сфере.

Во втором параграфе «Правотворческие полномочия органов исполнительной власти и эффективность их закрепления в законодательстве» правотворчество органов исполнительной власти рассматривается в качестве основной функции. Делается вывод о том, что правотворчество включает в себя разработку и принятие подзаконных нормативных правовых актов. Следовательно, возникает необходимость в разработке и принятии четких правил, регулирующих процесс разработки и принятия данных актов. Кроме того, обращается внимание на важность использования правил юридической техники при подготовке нормативных правовых актов. Настоящее исследование строится на анализе недостатков существующей правовой базы и отмечает отсутствие ясных определений используемых терминов.

Рассмотрено определение нормативного правового акта в контексте регулирования правовых отношений. Делается вывод о необходимости четкого разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Между тем отмечается недостаточность мер, принимаемых федеральным правительством, по разграничению полномочий в сфере правотворчества. Обоснована необходимость закрепления правотворческой компетенции региональных органов власти. Однако действующая правовая система не предоставляет четкого правового статуса региональным органам власти, что порождает проблемы взаимодействия между различными уровнями

власти. Исследование обращает внимание на необходимость устранения противоречий между подзаконными нормативными правовыми актами и федеральным законодательством. Рассмотрено отсутствие соответствующих норм в Конституции Российской Федерации, регулирующих порядок принятия федеральных подзаконных актов. Делается вывод о недопустимости использования подзаконных нормативных правовых актов в качестве основного инструмента правового регулирования. Вследствие этого, делается вывод о том, что правовой статус федеральных подзаконных актов должен основываться на общих принципах, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Исследование строится на необходимости однозначного толкования положений Конституции Российской Федерации. К тому же, указывается на необходимость уточнения роли Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в вопросах, относящихся к сфере совместной компетенции. Проведенное исследование выявило ряд проблем в правотворческой деятельности органов исполнительной власти и необходимость совершенствования механизмов применения права. Предлагается комплексный подход к толкованию нормативных правовых актов.

Третья глава «Пути совершенствования правотворческой деятельности органов исполнительной власти на современном этапе» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Проблемы развития правотворческой деятельности органов исполнительной власти в России» рассматривается взаимодействие органов исполнительной власти. Делается вывод о необходимости разработки эффективных механизмов для предотвращения дублирования функций и задержек в принятии управленческих решений. Необходимо совершенствовать взаимодействие между органами исполнительной власти. Сделан вывод о том, что недостаточная прозрачность процессов и ненадлежащее качество правового образования способствуют коррупции и недоверию граждан к органам власти. В работе поднимается вопрос о важности принятия единого федерального закона о нормативных правовых актах. Выделяется настоятельная необходимость классификации нормативных правовых актов. Подчеркивается необходимость улучшения образовательных программ для специалистов, занимающихся правотворческой деятельностью, систематизации нормативного материала и более четкого разграничения форм актов. Рассмотрено текущее состояние правотворческой деятельности в Российской Федерации. Делается вывод о том, что отсутствие четкой и общепринятой классификации нормативных правовых актов приводит к хаотичности в системе. Следовательно, необходимо разработать федеральный закон, который должен содержать определение понятия «нормативный правовой акт» и его классификацию. Исследование исходит из того, что внедрение современных способов и технологий оказывает положительное влияние на правотворческий процесс. Тем не менее количество актов, содержащих внутренние противоречия, продолжает расти.

Указывается на положительную динамику в снижении коррупционных рисков, что, кроме того, связано с совершенствованием механизмов антикоррупционной экспертизы. Подчеркивается необходимость дальнейшего

совершенствования правового регулирования, что требует системного подхода. Рассмотрено состояние антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в Российской Федерации. Делается вывод о высокой эффективности антикоррупционной экспертизы как инструмента предотвращения коррупционных рисков. Выявлены недостатки, касающиеся методологии проведения экспертизы.

Обращается внимание на то, что для повышения эффективности правотворческой деятельности вначале необходимо развивать инструменты антикоррупционной экспертизы и затем внедрять системный подход к оценке качества нормативных правовых актов. Рассмотрено понятие «система» в контексте правовых актов.

Делается вывод о том, что систему нормативных правовых актов необходимо рассматривать с учетом свойств и закономерностей, присущих данным актам.

Указывается на важность изучения системы актов на микроуровне. Анализ показывает, что устойчивость структуры нормативных правовых актов определяется наличием взаимодействий между различными элементами этой структуры.

Во втором параграфе «Перспективы развития правотворческой деятельности исполнительной власти» рассмотрены взаимосвязи между нормативными правовыми актами, а также значимость иерархической структуры. Делается вывод о том, что иерархия правовых актов имеет важное значение для эффективного правового регулирования и иерархическая структура нуждается в дополнительном уточнении. Исследование опирается на понимание сложного характера структуры правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти. Указывается на наличие проблем в правотворческой деятельности, включая недостаток полномочий у органов власти, недостаточную открытость процесса разработки нормативных правовых актов и отсутствие надлежащей квалификации у специалистов. Указывается, что эффективность правотворчества также зависит от эффективного взаимодействия между различными органами власти. В связи с этим необходимо усилить компетентность кадров, улучшить межведомственное сотрудничество и создать эффективную систему обратной связи с гражданами и организациями. Рассмотрена возможность использования современных технологий, таких как искусственный интеллект, для повышения эффективности правотворческой деятельности.

Исследованы перспективы развития правотворческой деятельности исполнительной власти. Делается вывод о том, что отсутствие централизованного координирующего органа создает разрозненность в правотворческой деятельности. Утверждается, что необходимо разработать единую стратегию по совершенствованию нормативных правовых актов. Исследование строится на необходимости применения различных подходов к организации правотворческой деятельности. Отмечается, что плановый подход должен быть научно обоснован, а ситуационный подход позволяет оперативно реагировать на возникающие проблемы. Подчеркивается важность проведения всестороннего анализа нормативных правовых актов. Системный подход позволяет улучшить понимание структуры и взаимосвязей в системе правовых актов.

Подчеркивается актуальность совершенствования системы нормативных правовых актов. Рассмотрены базовые принципы системного подхода. Делается вывод о значимости анализа взаимосвязей между различными элементами системы. Кроме того, рассматриваются конкретные направления применения системного подхода в правотворческой деятельности. Это позволило выявить, что системный подход является эффективным инструментом для повышения качества нормативных правовых актов. Подчеркивается важность циклического характера развития нормативных правовых актов.

Рассмотрено применение искусственного интеллекта в правотворческой деятельности. Делается вывод о важности использования алгоритмов машинного обучения для автоматизации процессов. Это позволило автору подчеркнуть значимость создания современных информационно-аналитических систем. Применение технологии анализа больших данных дает возможность проводить комплексный анализ законодательной базы и осуществлять мониторинг правонарушений.

Предложены конкретные меры для улучшения работы органов исполнительной власти в сфере правотворчества. Обращается внимание на необходимость систематизации законодательства, что является ключевым фактором для обеспечения верховенства закона и предсказуемости правового регулирования.

В **заключении** отмечено, что совершенствование правотворческой деятельности органов исполнительной власти требует комплексного и системного подхода, основанного на анализе существующих проблем, внедрении современных технологий и использовании научных методов.

В **Приложении** представлены алгоритм действий для экспертов и разработчиков проектов нормативных правовых актов, концепция классификации актов, базовая модель «комплексных планов правотворческой деятельности».

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии

1. Еремина, Е.В. Система нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации как элемент управления / Е.В. Еремина // Юридическая наука. – 2022. – № 8. – С. 103-110 (0,7 п.л.).

2. Еремина, Е.В. Ответственность за нарушение в сфере работы с информацией / Е.В. Еремина // Закон и право. – 2023. – № 2. – С. 53-58 (0,5 п.л.).

3. Еремина, Е.В. Правотворческие полномочия органов исполнительной власти: опыт и формы реализации / Е.В. Еремина // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. – 2024. – № 7. С. – 106-110 (0,4 п.л.).

4. Еремина, Е.В. Проблемы в правовом регулировании в сфере юстиции / Е.В. Еремина // Журнал прикладных исследований. – 2024. – № 1. – С.107-112 (0, 5 п.л.).

5. Еремина, Е.В. Правообразование и правотворчество в Российской Федерации: проблемы соотношения / Е.В. Еремина // Вестник Академии права и управления. – 2024. – № 5(80). – С. 38-43 (0,5 п.л.).

II. В иных научных изданиях:

1. Еремина, Е.В. Проблемы организации проведения независимой антикоррупционной экспертизы / Е.В. Еремина // Сборник материалов по итогам проведения I Всероссийской науч.-практ. конф. «Реализация законодательства о независимой антикоррупционной экспертизе». – 2018. – С. 59-61 (0,2 п.л.).

2. Ереминой, Е.В. Принцип соразмерности (пропорциональности) как базовый принцип административного права / Е.В. Еремина // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития. Ч. 1: сб. ст. по итогам III Новосиб. междунар. юрид. форума 27-28 мая, 10 июня 2021 г. М-во науки и высш. образования РФ, Новосиб. гос. ун-т экономики и упр. «НИНХ». – С. 243-250 (0,7 п.л.).

3. Еремина, Е.В. Принцип соразмерности (пропорциональности) как базовый принцип административного права / Е.В. Еремина // Вестник науки и образования. – 2021. – № 15(118). – С. 46-51 (0,5 п.л.).

4. Еремина, Е.В. Центры открытого образования как модель продвижения российского образования за рубеж: характеристика, особенности, виды: монография. – М.: Знание М, 2023. – 75 с.

5. Еремина, Е.В. Центры открытого образования как модель продвижения российского образования за рубежом: понятие, характеристика, внедрение / Е.В. Еремина // Вестник науки. – 2023. – № 3 (60). – С. 85-101 (0,16 п.л.).

6. Еремина, Е.В. О вопросах ответственности при работе с информацией / Е.В. Еремина // Исследования молодых ученых: материалы LXXXIII Международной научной конференции, Казань: Молодой ученый. – 2024. – С. 53-58. (0,5 п.л.)

7. Еремина Е.В. Перспективы развития правотворчества федеральных органов исполнительной власти // Современные исследования. Прикладной аспект: материалы международной научно-практической конференции, г. Москва, 10 октября 2025 г. – М.: Научно-образовательный портал «ГЕНЕЗИС», 2025. – С. 25.

8. Еремина, Е.В. Правотворческие полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: теоретические и прикладные аспекты: монография. – М.: МФЮА, 2023. – 158 с.