

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.86.55.023

Правотворчество Правительства Москвы: стадии, особенности и эффективность

Александров Григорий Дмитриевич

Аспирант,
Институт экономики, управления и права,
Московский городской педагогический университет,
129226, Российская Федерация, Москва,
2-й Сельскохозяйственный проезд, 4;
e-mail: www.alexgrig@gmail.com

Аннотация

Демократическое федеративное государство, особенно при динамично развивающемся обществе, как сложная организационная структура требует установления порядка формирования и регулирования правового положения ее структурных элементов. Факт необходимости регламентации объема правотворческих компетенций органов исполнительной власти субъекта представляется несомненным, в том числе из-за существенности обоснования самостоятельности субъекта благодаря возможности создания собственного регионального законодательства. В процессе самостоятельного решения принципиальных вопросов субъекта органы законодательной власти субъекта принимают законы, что однозначно ставит перед исследователем вопрос о правотворческой компетенции органов исполнительной власти субъекта в рамках подзаконного правотворчества, направленного на исполнение и развитие законодательных положений и регулирующих отдельные и конкретные аспекты общественных отношений. В условиях самобытного развития Российской Федерации и субъектов в ее составе, снижения уровня внешнеполитической зависимости и укрепления межсубъектных связей и взаимодействия видится необходимым процесс анализа положительного опыта государственного управления, в том числе его механизмов, одним из которых в значительной степени является правотворчество высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, что представляется важным для последующего заимствования и применения в иных субъектах.

Для цитирования в научных исследованиях

Александров Г.Д. Правотворчество Правительства Москвы: стадии, особенности и эффективность // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 9А. С. 190-196. DOI: 10.34670/AR.2023.86.55.023

Ключевые слова

Правотворчество, правотворчество органов исполнительной власти, высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации, особенности подзаконного правотворчества, Правительство Москвы.

Введение

Поскольку орган исполнительной власти для целей правотворчества является государственным органом, наделенным от имени государства функциями и полномочиями по созданию, изменению, а также признанию утратившими силу нормативно-правовых актов, и одновременно частью государственного аппарата, наделенной государственно-властными полномочиями для организации и исполнения законов, нормативно-правовых актов [Куртяк, 2005, www], видится важным исследование особенностей правотворчества органа исполнительной власти субъекта РФ, деятельность которого отмечается многими представителями различных сфер жизни общества и государственного управления, правотворческий опыт которого, без сомнения, может быть применен в иных субъектах Российской Федерации.

Основная часть

Поскольку подзаконное правотворчество отличается от законотворчества в том числе высоким уровнем оперативности, а исследование этапов деятельности правотворческого процесса органов исполнительной власти, напротив, в научной среде стало приобретать свою популярность в значительной степени совсем недавно, на основании общих стадий правотворчества, установленных статьей 5 Закона города Москвы от 08 июля 2009 г. № 25 «О правовых актах города Москвы» (далее – Закон города Москвы «О правовых актах»), необходимо рассмотреть общие стадии правотворческого процесса применительно к подзаконному правотворчеству Правительства Москвы как органа исполнительной власти общей компетенции, процесс которого урегулирован постановлением Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы» (далее – Регламент).

Первой стадией необходимо определить планирование правотворчества, так как регламентом Правительства Москвы установлена деятельность членов Правительства Москвы по подготовке в соответствии с указанием Мэра Москвы программы приоритетных направлений на год, которая выносится на обсуждение до начала планируемого года. Также производится деятельность по подготовке программы на полугодие, которая включает в себя перечень ключевых вопросов жизни города, выносимых на обсуждение Правительства Москвы. В соответствии с такими планами или же в соответствии с поручениями Мэра Москвы, органы исполнительной власти, ответственные за подготовку вопроса и являющиеся отраслевыми исполнителями, рассматривают соответствующие вопросы. Важно отметить, что стадия планирования и стадия инициативы в подзаконном правотворчестве тесно связаны друг с другом, поскольку акты Правительства Москвы готовятся как в соответствии с планом работы, в котором регулирование тех или иных отношений правовым актом выносится в инициативном порядке на обсуждение плана работы, так и вне данного плана. Сегодня в открытых источниках информация о том, какие проекты правовых актов Правительства Москвы подготовлены в соответствии с планом, а какие внесены в инициативном порядке, отсутствует. Однако представляется, что ввиду оперативности принятия решений, их результативности, а также механизма формирования и наполнения информационной повестки города в официальных изданиях, социальных сетях органов исполнительной власти, а также Мэра Москвы проекты, внесенные в инициативном порядке, могут быть значительной частью общего нормативно-правового массива столичного подзаконного правотворчества. В связи с этим гибкое

адаптирование стадий представляется универсальным и особым свойством правотворчества Правительства Москвы. Также подразумевается, что инициатива может являться первой стадией в том случае, когда предусмотреть развитие общественных отношений сфер жизни города на момент составления плана работы Правительства Москвы не представляется возможным, а также в иных случаях, в том числе когда для достижения поставленных целей с помощью правовых актов отдельных органов исполнительной власти нельзя обойтись без регулирования общественных отношений правовым актом Правительства Москвы. Возможность начала процесса правотворчества с инициативы в данном случае оправдывает себя, поскольку действовать в критической ситуации необходимо незамедлительно и обоснованно, соблюдая установленные законодательством субъекта процедурные формы для достижения необходимого уровня качества правового акта и результатов его действия.

В соответствии с вопросами, рассмотренными на заседании Правительства Москвы, этап разработки проектов правовых актов осуществляется с помощью автоматизированной информационной системы согласования документов (АИС СД). Назначенное исполнителем по документу лицо направляет проект правового акта на согласование различным должностным лицам и специалистам различного уровня. Согласование проекта правового акта осуществляется после получения всех согласований перед визированием проекта. При наличии замечаний или дополнений к проекту акта, оформленных в листе учета замечаний, проект акта направляется тем же должностным лицам и структурным подразделениям Аппарата Мэра и Правительства Москвы, что и при согласовании. После этого производится устранение разногласий и учет замечаний к проекту акта и последующее согласование.

После того как проект согласован установленными Регламентом лицами, Правовым управлением Правительства Москвы осуществлена правовая экспертиза проекта, проект направляется в Организационно-аналитическое управление Правительства Москвы для подготовки и рассмотрения на заседании Правительства Москвы. Решения на заседании, как правило, принимаются общим согласием, но по предложению члена Правительства Москвы может проводиться голосование. На стадии рассмотрения проектов актов на заседании Правительства Москвы или Президиума Правительства Москвы принимается решение о принятии правового акта либо о его доработке и повторном вынесении вопроса на одно из следующих заседаний Правительства Москвы. Важно подчеркнуть, что в данном случае указанная деятельность по согласованию проекта правового акта на первый взгляд может показаться перегруженной, однако в широком смысле фактически она завершает один из важных этапов правообразования – именно на этом этапе важно принять окончательные решения, в том числе решения, принимаемые министрами Правительства Москвы, курирующими отдельные отрасли и сферы городской жизни, относительно необходимости регулирования того или иного вопроса, ведь видится, что нередко ситуация, когда на данном этапе проект правового акта уже может быть устаревшим относительно динамично развивающихся правовых отношений, которые требуется урегулировать.

После того как проект акта рассмотрен и принят на заседании Правительства Москвы или Президиума Правительства Москвы, наступает стадия подписания и опубликования – акт направляется Мэру Москвы для соответствующей процедуры. Подлежащие обязательному официальному опубликованию акты в течение одного рабочего дня со дня подписания Мэром Москвы направляются для опубликования в официальные источники.

Стоит обратить внимание на мониторинг правовых актов, обособленный как отдельная стадия в Законе города Москвы «О правовых актах». В научном сообществе отмечается, что эффективность правотворчества повышается с использованием современных, прошедших

апробацию юридических технологий: юридическое прогнозирование, важными методами которого являются правовой эксперимент, создание регуляторных песочниц и разработка концепции нормативного правового акта; планирование правотворческой деятельности; экспертиза проектов нормативных правовых актов (правовая, антикоррупционная, лингвистическая, научная, психологическая, педагогическая, гендерная, этнокультурная и пр.) и оценка их регулирующего воздействия, в целом объединяемые в технологии комплексной оценки проектов нормативных правовых актов; правотворческий краудсорсинг (общественная/народная/гражданская правотворческая инициатива, общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов и общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов); правовой мониторинг и в его рамках оценка фактического воздействия. Широкая концепция правового мониторинга предполагает его осуществление не только на стадии применения вступившего в силу акта, но и на иных стадиях жизненного цикла акта, включая его разработку и принятие. Одновременно результаты оценки фактического воздействия акта позволяют определить необходимость и целесообразность его совершенствования» [Пашенцев, Залоило, Иванюк, Головина, 2019, 42]. Таким образом, с помощью мониторинга правовых актов построение сценарного прогноза от негативного до позитивного на краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную перспективы в отношении внесения изменений в действующие правовые акты и особенно в отношении регулирования такими актами общественных отношений становится более реалистичным и рациональным, что косвенно влияет на оценку качества государственного управления.

Наибольший объем нормативных правовых актов создается органами исполнительной власти города Москвы. Издание нормативных актов представляет собой отдельную правовую форму реализации функций органов власти. Их правотворчество связано с объективной необходимостью в подзаконном регулировании большинства сфер общественной жизни. Действительность показывает, как важно соблюдать все установленные правила этой деятельности, осуществляемой субъектами правотворчества, которая прежде всего обусловлена не только практической значимостью, но и теоретическими основами, а также основополагающими началами, установленными актом, обладающим высшей юридической силой, и принятыми в его развитие иными нормативными правовыми актами. Из этого косвенно следует единообразие подходов и единство органов государственной власти субъектов в правотворческой деятельности и ее видов.

Анализируя роль органов исполнительной власти города Москвы во главе с Правительством Москвы в правотворчестве города Москвы в целом, следует отметить, что совокупность издаваемых ими нормативных правовых актов составляет основной массив регулирования общественных отношений. При этом высший исполнительный орган власти столицы регулирует деятельность исполнительных органов власти города Москвы, в том числе опосредованно, принимая акты, направленные на указание органам о необходимости принятия актов, регламентирующих общественные отношения. С учетом возложенных обязанностей и полномочий на органы исполнительной власти, а также особенностей процедур принятия нормативных правовых актов, ввиду значительной разницы временных интервалов между задачей урегулирования общественных отношений до принятия соответствующего акта – урегулирования общественных отношений, видится масштабный разрыв количества действующих актов, входящих в систему законодательства города Москвы, и подзаконных актов. В соответствии с проанализированными сведениями в открытых источниках, на сегодня в систему законодательства города Москвы входит более 5 300 законов, в то время как действующих подзаконных правовых актов – более 49 тысяч. Такая особенность представляется

следствием роста количества полномочий органов исполнительной власти по сравнению с органами законодательной власти практически в два раза, что подтверждается соответствующими исследованиями [Мониторинг полномочий органов исполнительной власти, 2016, www]. Возможность властного воздействия органов исполнительной власти города Москвы на субъекты позволяет выделить эффективность правотворческих и правоприменительных полномочий в случае, когда это позволяет согласовывать публичные и частные интересы в различных сферах управления городом [Уманская, 2014, 22]. Ввиду того, что свойство эффективности полномочий, как и любое свойство, проявляется лишь при определенных условиях, нормативное закрепление таковых затрагивает и сферу их реализации. В Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а именно в части 1 статьи 5, закреплена в качестве основной задачи исполнительной власти организация исполнения законодательства Российской Федерации. Напротив, в Законе города Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы», определяющем порядок деятельности Правительства Москвы, не закреплены конкретные задачи и цели деятельности, а в главе 3, устанавливающей полномочия указанного органа исполнительной власти, используются общие формулировки полномочий. Однако закрепление полномочий органов исполнительной власти во главе с Правительством Москвы именно таким образом признается целесообразным, поскольку обеспечивает многократность и широту их применения, учитывая системность их закрепления в компетенционных правовых формах, позволяющих объединять несколько полномочий в обширный комплекс мер правового регулирования.

При определении основы оценивания эффективности правотворчества органов исполнительной власти как органов, реализующих полномочия по государственному управлению, направленного на регулирование отношений внутри столицы, необходимо прежде всего, учитывать социальный и экономический эффект от их реализации, который выражается в степени реализации субъектами, участвующими в регулируемых правоотношениях, прав и обязанностей, что напрямую связано с оценкой различных сфер жизни города Москвы. Согласно исследованиям, город Москва на сегодняшний день входит в первые 50 позиций по динамике наиболее перспективных центров экономического роста в Европе, занимает первое место в рейтинге глобальных городов по развитию здравоохранения, пятое место в рейтинге наиболее влиятельных экономических центров, входит в первые 7 самых «умных» городов мира в сфере технологий и ИТ, а также входит в топ-100 рейтинга лучших городов для студентов. Самым ярким достижением 2022 года справедливо считать оценку города Москвы Организацией Объединенных Наций как лучшего мегаполиса по качеству жизни и уровню развития инфраструктуры во всем мире [Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. Достижения Москвы: международные награды и рейтинги, www]

Заключение

Правотворчество Правительства Москвы предлагается считать эффективным, поскольку совокупность правотворческих и правоприменительных полномочий, закрепленных в нормативно-правовых актах города Москвы, стадий правотворчества, их реализации и особенностей их регламентации позволяет содействовать реализации прав и обязанностей субъектов общественных отношений, согласованию публичных и частных интересов в различных сферах государственного управления на высоком уровне.

Регламентация правотворчества Правительства Москвы видится эффективной и

рациональной ввиду достигаемого уровня оценки результатов действия подготовленных нормативных правовых актов, что при более углубленном изучении для последующего заимствования станет одним из факторов роста уровня качества результатов правотворчества в широком и узком смыслах. При этом количество таких нормативных правовых актов составляет основной массив регулирования общественных отношений, что представляется особым показателем роста количества полномочий органов исполнительной власти по сравнению с органами законодательной власти. В связи с этим можно заключить, что закрепление полномочий органов исполнительной власти во главе с Правительством Москвы в широких, одновременно не противоречащих законодательству формулировках, признается целесообразным, поскольку обеспечивает многократность и широту их применения, учитывая системность их закрепления в компетенционных правовых формах, позволяющих объединять несколько полномочий в обширный комплекс мер правового регулирования, что подтверждается социальным и экономическим эффектом.

Библиография

1. Куртяк И.В. Органы исполнительной власти как субъекты правотворчества // Общество и право. 2005. № 3 (9). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organy-ispolnitelnoy-vlasti-kak-subekty-pravotvorchestva>.
2. Марченко М.Н. Теория государства и права. Элементарный курс. М., 2007. 352 с.
3. Международные награды и рейтинги // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы. Достижения Москвы. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/awards/rating>.
4. Мониторинг полномочий органов исполнительной власти. Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ в интересах Минэкономразвития России, 2016. URL: <https://ipag.hse.ru>.
5. Осипов М.Ю. Функции правового регулирования // Право и государство: теория и практика. 2006. № 8. С. 35-43.
6. Пашенцев Д.А., Залоило М.В., Иванюк О.А., Головина А.А. Цифровизация правотворчества. Поиск новых решений. М.: ИНФРА-М, 2019. 234 с.
7. Уманская В.П. Система правовых актов федеральных органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2014. 40 с.
8. Zander M. The law-making process. – Bloomsbury Publishing, 2015.
9. Chandranegara I. S., Sihombing E. N. Emergency law-making in Indonesia: Between political and constitutional process // J. Legal Ethical & Regul. Issues. – 2021. – Т. 24. – С. 1.
10. Wang S. International law-making process of combating plastic pollution: status quo, debates and prospects // Marine Policy. – 2023. – Т. 147. – С. 105376.

Lawmaking of the Moscow Government: stages, features and effectiveness

Grigorii D. Aleksandrov

Postgraduate Student,
Institute of Economics, Management and Law,
Moscow City Pedagogical University,
129226, 4 2-y Sel'skokhozyaystvennyy proezd, Moscow, Russian Federation;
e-mail: www.alexgrig@gmail.com

Abstract

A democratic federal state, especially in a dynamically developing society, as a complex organizational structure requires the establishment of the order of formation and regulation of the legal status of its structural elements. The fact of the need to regulate the scope of law-making

competencies of the executive authorities of the subject seems to be indisputable, including due to the materiality of substantiating the independence of the subject due to the possibility of creating its own regional legislation. In the process of independently resolving fundamental issues of the subject, the legislative authorities of the subject adopt laws, which clearly raises the question of the law-making competence of the executive authorities of the subject within the framework of subordinate law-making aimed at the implementation and development of legislative provisions and regulating individual and specific aspects of public relations. In the conditions of the distinctive development of the Russian Federation and its subjects, reducing the level of foreign policy dependence and strengthening intersubjective ties and interaction, it seems necessary to analyze the positive experience of public administration, including its mechanisms, which to a large extent is the law-making of the supreme executive authority of the subject of the Russian Federation, which is important for subsequent borrowing and application in other subjects.

For citation

Aleksandrov G.D. (2023) Pravotvorchestvo Pravitel'stva Moskvy: stadii, osobennosti i effektivnost' [Lawmaking of the Moscow Government: stages, features and effectiveness]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (9A), pp. 190-196. DOI: 10.34670/AR.2023.86.55.023

Keywords

Law-making, law-making of executive authorities, the highest executive authority of a subject of the Russian Federation, features of subordinate law-making, the Government of Moscow.

References

1. Kurtyak I.V. (2005) Organy ispolnitel'noy vlasti kak sub"ekty pravotvorchestva [Executive authorities as subjects of lawmaking]. *Obshchestvo i pravo* [Society and Law], 3 (9). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/organy-ispolnitelnoy-vlasti-kak-subekty-pravotvorchestva> [Accessed 12/09/2023].
2. Marchenko M.N. (2007) *Teoriya gosudarstva i prava. Elementarnyy kurs* [Theory of Government and Rights. Elementary course]. Moscow.
3. Mezhdunarodnye nagrady i reytingi [International awards and ratings]. *Ofitsial'nyy portal Mera i Pravitel'stva Moskvy. Dostizheniya Moskvy* [Official portal of the Mayor and Government of Moscow. Achievements of Moscow]. Available at: <https://www.mos.ru/city/projects/awards/rating> [Accessed 12/09/2023].
4. *Monitoring polnomochiy organov ispolnitel'noy vlasti. Institut gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya NIU VShE v interesakh Minekonomrazvitiya Rossii, 2016* [Monitoring the powers of executive authorities. Institute of State and Municipal Management of the National Research University Higher School of Economics in the interests of the Ministry of Economic Development of Russia, 2016]. Available at: <https://ipag.hse.ru> [Accessed 18/09/2023].
5. Osipov M.Yu. (2006) Funktsii pravovogo regulirovaniya [Functions of legal regulation]. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law and state: theory and practice], 8, pp. 35-43.
6. Pashentsev D.A., Zaloilo M.V., Ivanyuk O.A., Golovina A.A. (2019) *Tsifrovizatsiya pravotvorchestva. Poisk novykh resheniy* [Digitalization of lawmaking. Search for new solutions]. Moscow: INFRA- Publ.
7. Umanskaya V.P. (2014) *Sistema pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti: teoreticheskie i prikladnye aspekty. Dokt. Diss. Abstract* [System of legal acts of federal executive authorities: theoretical and applied aspects. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
8. Zander, M. (2015). *The law-making process*. Bloomsbury Publishing.
9. Chandranegara, I. S., & Sihombing, E. N. (2021). Emergency law-making in Indonesia: Between political and constitutional process. *J. Legal Ethical & Regul. Issues*, 24, 1.
10. Wang, S. (2023). International law-making process of combating plastic pollution: status quo, debates and prospects. *Marine Policy*, 147, 105376.