

Административное право

УДК 342.951

JEL: K23

*ЛОГВИН Роман Борисович*¹

¹ Государственное автономное учреждение «Научно-исследовательский и проектный институт Генерального плана города Москвы». 125047 г. Москва, 2-я Брестская улица, дом 2/14.

<https://orcid.org/0000-0002-3844-9124>

¹ Логвин Роман Борисович, ведущий юрист сектора аналитической и корпоративной работы ГАУ «Институт Генплана Москвы», аспирант федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Москва.
E-mail: logvin.R.B@gmail.com

КОНТРОЛЬ ЗА ПРАВОТВОРЧЕСТВОМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация

Предмет/тема. В данной статье рассматриваются отдельные структурно-функциональные аспекты организации и деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Цели/задачи. Целью настоящей работы является теоретическая разработка новой функции федеральных органов исполнительной власти - функции по контролю за правотворческой деятельностью, осуществление которой призвано снизить риски возникновения избыточного правового регулирования.

Методология. Методологическую основу работы составляют структурно-функциональный и системный методы исследования, использование которых позволяет рассмотреть федеральные органы исполнительной власти в качестве сложной развивающейся системы, проследить структурные связи между различными элементами системы, а также сформулировать теоретические предложения по совершенствованию нормативного обеспечения функций данных органов.

Вывод. В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации процедура оценки фактического воздействия представляет собой основной механизм обеспечения контроля за правотворческой деятельностью федеральных органов исполнительной власти. В этой связи организация и проведение оценки фактического воздействия должна осуществляться постоянно в рамках исполнения функции по государственному контролю за правотворческой деятельностью. Таким образом, предлагается нормативное закрепление новой функции федеральных органов исполнительной власти - функции контроля за правотворческой деятельностью, которая будет осуществляться в рамках государственного управления. Нормативное закрепление и обеспечение новой функции федеральных органов исполнительной власти необходимо в целях решения проблемы избыточного регулирования и нивелирования рисков ведомственного правотворчества для целей контроля в условиях совмещения функций по нормативно-правовому регулированию и контролю (надзору) в рамках компетенции федерального министерства.

Ключевые слова: исполнительная власть, система и структура

федеральных органов исполнительной власти, функции федеральных органов исполнительной власти, государственное управление.

Administrative law

¹ **Roman B. Logvin**, Leading lawyer in the analytical and corporate sector of the State Autonomous Institution "Research and Design Institute of the General Plan of the City of Moscow", postgraduate student of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Moscow State Law University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy)", Moscow.
E-mail: logvin.R.B@gmail.com

CONTROL OVER THE LAWMAKING OF FEDERAL EXECUTIVE BODIES

Subject / topic This article examines certain structural and functional aspects of the organization and activities of federal executive bodies.

Goals / objectives The purpose of this work is to develop theoretical proposals for the normative consolidation of a new function of federal executive bodies - the function of monitoring lawmaking activities, the implementation of which is designed to reduce the risks of excessive legal regulation.

Methodology The methodological basis of the work is the structural-functional and systemic research methods, the use of which makes it possible to consider federal executive bodies as a complex developing system, to trace the structural links between various elements of the system, and also to formulate theoretical proposals for improving the regulatory support of the functions of these bodies.

Conclusion In accordance with the current legislation of the Russian Federation, the actual impact assessment procedure is the main mechanism for ensuring control over the law-making activities of federal executive bodies. In this regard, the organization and conduct of the actual impact assessment should be carried out continuously as part of the performance of the function of state control over lawmaking activities. Thus, the proposed normative consolidation of a new function of federal executive bodies - the function of control over law-making activities, which will be carried out within the framework of state administration. The normative consolidation and provision of the new function of the federal executive bodies is necessary in order to solve the problem of excessive regulation and leveling the risks of departmental lawmaking for the purposes of control in the conditions of combining the functions of legal regulation and control (supervision) within the competence of the federal ministry.

Key words: *executive power, system and structure of federal executive bodies, functions of federal executive bodies, state administration.*

Введение. Одной из характерных тенденций, характеризующих структурные преобразования в системе федеральных органов исполнительной власти, является наделение федеральных органов исполнительной власти несвойственными функциями, в частности функциями по контролю и надзору. Так, например, в действующем постановлении Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» можно обнаружить ярко выраженные контрольно-надзорные полномочия ведомства. В соответствии с положениями приведенного нормативного правового акта Министерство экономического развития Российской

Федерации наделено полномочиями по осуществлению государственного контроля за обеспеченностью субъектов Российской Федерации пунктами технического осмотра транспорта, а также иными полномочиями по государственному контролю.

Приведенный пример является показательным, поскольку анализ действующего законодательства свидетельствует о наличии контрольно-надзорных функций в системе полномочий различных федеральных министерств. Так, анализ положений постановления Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» объективно демонстрирует, что указанное федеральное ведомство вправе осуществлять и обеспечивать государственный контроль в сфере экспериментальной авиации.¹

Методология/Основная часть. Основная причина критики совмещения функций по регулированию общественных отношений и контролю в рамках одного ведомства лежит в плоскости возникновения риска появления избыточного регулирования, которое порождает условия для усиления контрольно-надзорной направленности в деятельности федеральных органов исполнительной власти. Исследователи отмечают, что регуляторная и контрольная функции по своему содержанию являются конфликтующими. Таким образом, исполнение одним федеральным органом исполнительной власти двух различных по своей природе функций неизбежно повлечет возможность для создания правил исключительно в соответствии с интересами одного конкретного государственного органа [1]. Так, российский исследователь М.А. Малышева точно подмечает, что сращивание в лице одного государственного органа функций по выработке и реализации политики, а также функции по контролю за ее исполнением неизбежно снижает эффективность государственного управления [2].

Таким образом, можно констатировать, что совмещение регуляторной и контрольной функций сопровождается двумя различными, но взаимосвязанными проблемами. С одной стороны, подобное административное усиление федерального министерства порождает риск возникновения избыточного регулирования, а, с другой стороны, возникает вероятность чрезмерного контроля в отношении граждан и организаций.

Проблема чрезмерного и избыточного контроля является актуальной и значимой. Однако насколько целесообразно с позиции управления пытаться обеспечить раздельное исполнение регуляторной и контрольной функций? Как известно, деятельность исполнительной власти является подзаконной [3]. В этой связи особое значение для минимизации угроз

¹ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 (ред. от 28.12.2020) «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2021) // Собрание законодательства РФ, 16.06.2008, № 24, ст. 2868

злоупотребления контрольными полномочиями и нарушения прав и законных интересов граждан и организаций имеет эффективное законодательное регулирование контрольно-надзорной функции. Важно отметить, что с момента учреждения действующей системы федеральных органов исполнительной власти законодательное регулирование контрольных процедур было существенно усовершенствовано. В частности, был принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».¹ Многие из положений приведенного федерального закона получили положительную оценку ведущих исследователей проблемы контрольно-надзорной деятельности [6]. Более того, законодательное регулирование продолжает совершенствоваться. Так, в июле 2021 года вступил в силу новый Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», положения которого должны обеспечить еще более эффективную защиту прав и законных интересов граждан и хозяйствующих субъектов при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.²

Таким образом, развитие законодательного регулирования контрольно-надзорной деятельности, связанное с установлением общих принципов и порядка осуществления государственного контроля и надзора, при которых исполнение контрольно-надзорной функции осуществляется в строгих рамках административных процедур, существенно снижает значимость проблемы чрезмерного контроля при совмещении функций по нормативно-правовому регулированию и контролю в рамках компетенции федерального министерства.

В то же время причины, по которым федеральные министерства зачастую наделяются контрольно-надзорными полномочиями, ясны и объясняются необходимостью осуществления эффективного государственного управления в определенной сфере. Государственный контроль является одной из важнейших функций государственного управления, без осуществления которой невозможно организовать управленческий цикл и проверить эффективность управленческого решения [5]. Мы согласны с мнением Б.В. Россинского, который пишет, что эффективное государственное управление в определенной отрасли

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 08.12.2020) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2021) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6249.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

возможно исключительно при наличии у государственного органа достаточного количества полномочий [7].

Регуляторная функция находится в тесной взаимосвязи с функцией по контролю. Наличие связи между обозначенными функциями отмечалось различными исследователями. Так, В.Г. Афанасьев пишет о том, что все функции федеральных органов исполнительной власти находятся в тесной взаимосвязи и вместе образуют сложный комплекс инструментов управления [7]. Результаты контрольно-надзорной деятельности представляют значимую информацию, в условиях отсутствия которой невозможно принять взвешенное управленческое решение. Именно на основе результатов контрольно-надзорной деятельности федеральное министерство может оценить уровень эффективности правового регулирования.

Д.Н. Бахрах подчеркивает информационную значимость функции государственного контроля. По мнению исследователя, именно результаты контрольной деятельности становятся основой для принятия взвешенных управленческих решений. По сути именно функция государственного контроля позволяет федеральным органам исполнительной власти организовать информационный канал связи с подконтрольными субъектами [10].

Таким образом, регуляторная функция находится в тесной взаимосвязи с функцией контроля. В этой связи мы полагаем, что наделение федеральных министерств функцией по государственному контролю является оправданным и обоснованным. В настоящее время состояние законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности, свидетельствует об устранении причин, которые способствовали раздельному выполнению функций по нормативно-правовому регулированию и государственному контролю. Строгая законодательная регламентация принципов и порядка осуществления функции по государственному контролю позволяет минимизировать риски злоупотребления полномочиями при их организации и проведении.

Однако наша позиция, в соответствии с которой управленческая компетенция федерального министерства может быть усилена функциями по осуществлению контроля и надзора, может быть подвергнута критике по следующим причинам. Соглашаясь с тезисом о значимости результатов контрольно-надзорной деятельности для целей создания эффективного правового регулирования, оппоненты могут указать на альтернативную возможность наделения отдельных федеральных служб функциями по нормативно-правовому регулированию. Тем более, как отмечалось ранее, данная практика уже широко распространена в условиях действующей системы и структуры федеральных органов исполнительной власти. Предлагая наделить федеральные министерства функциями по контролю и надзору, мы исходим из того, что именно федеральные министерства

занимают центральное место в системе органов управления. Функция по нормативно-правовому регулированию является основной функцией государственного управления, поскольку именно она наиболее тесно связана со стратегическим программно-целевым планированием и прогнозированием. Обоснованным представляется вывод, в соответствии с которым управление не может осуществляться изолированно от регулирования [11]. Государственный контроль, бесспорно, является функцией государственного управления, однако при отсутствии правового регулирования нет необходимости в осуществлении государственного контроля. Таким образом, мы отмечаем вторичность государственного контроля по отношению к регуляторной функции и утверждаем, что центральным управленческим звеном в системе федеральных органов исполнительной власти должно быть именно федеральное министерство.

Однако предложение о наделении федеральных министерств функциями по контролю и надзору должно быть всесторонне проработано. В первую очередь, обнажается проблема избыточного регулирования. Действительно, при совмещении регуляторной и контрольной функций существует вероятность появления правового регулирования, разработанного исключительно для целей контроля, что недопустимо, поскольку повлечет нарушение баланса интересов общества и государства. Мы разделяем мнение М.Н. Кобзарь-Фроловой, которая констатирует, что поправки в Конституцию Российской Федерации направлены не только на изменения в государственном устройстве, но и на обеспечение новой конфигурации отношений гражданина и общества, при котором данные отношения находятся не в плоскости отношений «власти - подчинения», а на более высоком уровне обеспечения баланса публичных интересов [12]. Таким образом, в рамках предлагаемого подхода необходимо теоретически сформировать механизм организационного и нормативного обеспечения регуляторной функции, который позволит исключить риски смещения целей нормативно-правового регулирования в плоскость задач контрольно-надзорной деятельности и риски возникновения избыточного регулирования. Развитие действующего законодательства Российской Федерации свидетельствует о наличии механизмов оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов и фактического воздействия действующего правового регулирования. Данные административные процедуры должны быть не только нормативно обеспечены достаточным образом, но и теоретически осмыслены в качестве самостоятельных функций государственного управления.

В теории административного права контрольный процесс рассматривается, с одной стороны, в качестве отдельной формы управленческой деятельности органов государства, а с другой, в качестве механизма обеспечения законности. При этом мы исходим из того, что контрольный процесс как форма управленческой деятельности направлен на два разных объекта: исполнительно-распорядительную деятельность и

правотворческую деятельность органов государственного управления. Наше предложение о наделении федеральных министерств функцией по государственному контролю основывается на дифференцированном понимании контрольного процесса.

Государственный контроль федеральных министерств как отраслевых органов управления позволяет одновременно решать две самостоятельные задачи: осуществлять контрольно-надзорную деятельность и проверять эффективность государственного управления, осуществляемого подведомственными органами. При этом управленческое начало государственного контроля федеральных министерств должно быть ограничено рамками контроля за исполнительно-распорядительной деятельностью других федеральных органов исполнительной власти. Мы полагаем, что в государственном управлении необходимо разделить государственный контроль как форму управленческой деятельности между различными элементами системы, тем самым возложив исполнение функции по государственному контролю за правотворческой деятельностью не на отраслевые органы управления, а на иные федеральные органы исполнительной власти, которые также могут быть образованы в организационно-правовой форме федеральных министерств, функциональное назначение которых не будет связано рамками отдельной отрасли как объекта управления.

Ранее мы отмечали, что действующее законодательство Российской Федерации устанавливает нормы, регламентирующие порядок контроля за нормотворчеством федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации".¹ На стадии разработки проектов правовых актов управления проводится антикоррупционная экспертиза и оценка регулирующего воздействия.² Административное законодательство предусматривает возможность

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 N 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

² Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 18.03.2021) "О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (вместе с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии) // Собрание законодательства РФ, 24.12.2012, № 52, ст. 7491; постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (вместе с Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов) // Собрание законодательства РФ, 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

организации и проведения в отношении действующих актов оценки фактического воздействия.¹

Результаты. Представляется, что ключевое место в системе инструментов контроля за правотворческой деятельностью имеет процедура оценки фактического воздействия. На сегодняшний день оценка фактического воздействия проводится в случаях, когда рассматривается вопрос о пролонгировании срока действия нормативного правового акта, содержащего обязательные требования, либо в иных случаях.

На сегодняшний день институт оценки фактического воздействия функционирует неэффективно, о чем свидетельствуют утвержденные планы проведения оценки фактического воздействия нормативно-правовых актов, включающие порядка 20 нормативно-правовых актов ежегодно, а также документы, содержащие сведения о результатах проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов.

Представляется, что низкая эффективность функционирования данного института обусловлена двумя факторами. С одной стороны, естественно, что федеральные органы исполнительной власти неохотно признают, что правовое регулирование не отвечает поставленным целям управления, с другой стороны, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 (ред. от 31.12.2020) "О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" направить поручение об организации оценки фактического воздействия могут исключительно Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации или Правительственная комиссия.

Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обладают широкой компетенцией, которая связана с выработкой стратегии управления и развития государства и общества. Между тем в целях обеспечения эффективного контроля за правотворческой деятельностью федеральных органов исполнительной власти существующие механизмы контроля должны функционировать на постоянной основе.

Выводы. В этой связи организация и проведение оценки фактического воздействия должны осуществляться постоянно в рамках исполнения функции по государственному контролю за правотворческой деятельностью. Таким образом, нами предлагается нормативное закрепление новой функции федеральных органов исполнительной власти -

¹ Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 31.12.2020) "О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" (вместе с Правилами проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов) // Собрание законодательства РФ, 09.02.2015, № 6, ст. 965.

функции контроля за правотворческой деятельностью, которая будет осуществляться в рамках государственного управления. Нормативное закрепление и обеспечение новой функции федеральных органов исполнительной власти необходимо в целях решения проблемы избыточного регулирования и нивелирования рисков ведомственного правотворчества для целей контроля в условиях совмещения функций по регулированию и контролю в рамках компетенции федерального министерства.

Список источников:

1. Россинский (2004) – Россинский Б.В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2004. № 1.
2. Ткач (2005) – Ткач А.Н. Административная реформа и бизнес: итоги, проблемы, перспективы // Право и экономика. 2005. № 4. С. 3-17.
3. Малышева (2011) – Малышева М.А. Теория и методы современного государственного управления: учеб.-метод. пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ - Санкт-Петербург, 2011.
4. Бельский (1997) – Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С. 14 - 21.
5. Ноздрачев (2012) – Ноздрачев А.Ф. Правовое регулирование государственного контроля. Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2012.
6. Зубарев (2018) - С.М. Зубарев. О современном этапе надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 13-23.
7. Россинский (2004) – Россинский Б.В. Реализация концепций административной реформы // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 1. С. 31-38.
8. Афанасьев (1973) – Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1973.
9. Кочерин (2000) – Кочерин Е.А. Основы государственного и управленческого контроля. М.: Филинь, 2000.
10. Козлов (2007) – Козлов Ю.М. Административное право. М.: Норма, 2007.
11. Кобзарь-Фролова, Виноградова (2021) - М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.В. Виноградова. Исполнительная власть в системе публичной власти в свете новых конституционных реалий // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 250-262.

References:

Rossinsky (2004) - Rossinsky B.V. On the issue of reforming the system of federal executive bodies [K voprosu o reformirovanii sistemy federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti] // Administrative law and process [Administrativnoe pravo i process] 2004. № 1.

Tkach (2005) - Tkach A.N. Administrative reform and business: results, problems, prospects [Administrativnaya reforma i biznes: itogi, problemy, perspektivy] // Law and Economics [Pravo i ekonomika] 2005. № 4. P. 3-17.

Malysheva (2011) - Malysheva M.A. Theory and methods of modern public administration: study guide. allowance. [Teoriya i metody sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya: ucheb.-metod. posobie] SPb. Department of Operational Printing, National Research University Higher School of Economics [SPb.: Otdel operativnoj poligrafii NIU VSHE - Sankt-Peterburg] - St. Petersburg, 2011.

Belsky (1997) - Belsky K.S. On the functions of the executive power [Bel'skij K.S. O funkciyah ispolnitel'noj vlasti] // State and law [Gosudarstvo i pravo]. 1997. № 3. S. 14 – 21.

Nozdrachev (2012) - Nozdrachev A.F. Legal regulation of state control. [Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya] Resp. ed. A.F. Nozdrachev. M., 2012.

Zubarev (2018) - Zubarev S.M. On the current stage of supervisory activity in the Russian Federation [O sovremennom etape nadzornoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii] // Bulletin of the University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy) [Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA)] 2018. №1. P.13-23.

Rossinsky (2019) - Rossinsky B.V. Implementation of the concepts of administrative reform [Realizaciya koncepcij administrativnoj reformy] // Bulletin of the University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy) [Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA)]. 2019. № 1. S. 31-38.

Afanasiev (1973) – Afanasiev V.G. Scientific management of society: (Experience of systems research). [Nauchnoe upravlenie obshchestvom: (Opyt sistemnogo issledovaniya)]. M.: Politizdat [M.: Politizdat], 1973.

Kocherin (2000) - Kocherin E.A. Fundamentals of state and administrative control [Osnovy gosudarstvennogo i upravlencheskogo kontrolya] M. : Filin, 2000.

Kozlov (2007) - Kozlov Y.M. Administrative law [Administrativnoe pravo]. M. : Norma, 2007.

Kobzar-Frolova, Vinogradova (2021) - Kobzar-Frolova M.N., Vinogradova E.V. Executive power in the system of public power in the light of new constitutional realities [Ispolnitel'naya vlast' v sisteme publichnoj vlasti v svete novyh konstitucionnyh realij] // Legal policy and legal life. [Pravovaya politika i pravovaya zhizn'] 2021. № 1.P. 250-262.