

С. В. Перов*

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ И РЕГУЛЯТОРНЫЕ ФУНКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы разграничения контрольно-надзорных и регуляторных (нормотворческих) функций между федеральными министерствами и федеральными службами. Анализируя логику разграничения указанных функций в рамках административной реформы, проведенной в России в 2004 г., автор отмечает уменьшение влияния коррупциогенных факторов на процесс ведомственного нормотворчества как положительный эффект реформы, с одной стороны, а также снижение оперативности в подготовке нормативных правовых актов, негативное влияние разногласий и противоречий между федеральными министерствами и федеральными службами на процесс и результаты нормотворчества — с другой. В статье предлагается ограничить нормотворческие полномочия контрольно-надзорных органов в части принятия ими нормативных правовых актов, регулирующих внешневластные отношения, то есть деятельность подконтрольных объектов, а также регламентирующих процедуру контроля (надзора). При этом, по мнению автора, нерационально ограничивать полномочия федеральных служб по принятию нормативных правовых актов, имеющих внутриорганизационный характер или направленных на регулирование кадровых вопросов и вопросов предоставления социальных гарантий работникам ведомств. Автор формулирует вывод о том, что совершенствование структуры федеральных органов исполнительной власти и разграничения функций между ними должно осуществляться на основе функциональных и процедурных реформ, предусматривающих принятие федеральных законов о нормативных правовых актах и о государственном контроле (надзоре). Целесообразно исключить нормотворчество из функций, являющихся основой для выделения типов федеральных органов исполнительной власти согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Ключевые слова: государственное управление, федеральные органы исполнительной власти, функции федеральных органов исполнительной власти, контрольно-надзорные функции, регуляторные функции, нормотворчество, нормотворческая деятельность, ведомственное нормотворчество.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.147.2.069-080

© Перов С. В., 2019

* Перов Сергей Владимирович, кандидат юридических наук, заместитель директора Института прокуратуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9
persv17@mail.ru

К одному из существенных достижений административной реформы, проведенной в России в 2004 г., относят закрепление новой системы федеральных органов исполнительной власти на основе дифференциации их функций на регуляторные (нормотворческие), контрольные, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг¹.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»² (далее — Указ № 314), для каждой сферы государственного управления были созданы органы, осуществляющие три различные по характеру функции, тем самым создавалась триада, включающая орган, выполняющий правоприменительные функции, контрольно-надзорный орган и орган, осуществляющий нормативно-правовое регулирование и выработку государственной политики в соответствующей сфере.

В соответствии с новой системой разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти нормотворческая компетенция федеральных служб и федеральных агентств оказалась существенно ограничена. Указанные органы наделялись функциями по принятию нормативных правовых актов только в случаях, прямо установленных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Кроме того, принятие указанными органами ведомственных нормативных правовых актов, согласно Типовому регламенту внутренней организации федеральных органов исполнительной власти³, должно осуществляться по согласованию с федеральными министерствами, в ведении которых они находятся. В соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной

власти правом вносить в Министерство юстиции РФ предложения о включении проектов федеральных законов в планы законопроектной деятельности Правительства наделяются только федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативное регулирование в установленной сфере деятельности.

Среди ученых указанная модель разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти получила неоднозначную оценку.

С одной стороны, уменьшилось влияние коррупциогенных факторов на процесс ведомственного нормотворчества. На проблему коррупционности при концентрации нормотворческих и правоприменительных функций в компетенции одного государственного органа обращают внимание в своих исследованиях различные ученые. Так, по мнению Б. В. Россинского, совмещение в одном органе, по сути, конфликтующих функций (контрольно-надзорных и регуляторных) давало бы возможность данным органам принимать нормативные правовые акты, устанавливающие условия их взаимоотношений с гражданами и организациями исходя из собственных узковедомственных интересов⁴. М. А. Малышева отмечает, что сосредоточение функций по определению политики, ее реализации и контролю исполнения в одних и тех же органах власти порождало конфликт интересов, который затруднял управление и контроль⁵.

С другой стороны, отраженный в Указе № 314 подход к разграничению функций между федеральными органами исполнительной власти вызывает среди ученых критические замечания в связи с неясностью выделения критериев дифференциации указанных функций⁶.

¹ См.: *Старостин С. А.* Административная реформа в Российской Федерации: предварительные итоги, проблемы и перспективы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конференции, посвящ. памяти д. ю. н., проф., заслуж. деятеля науки РФ В. Д. Сорокина (15 марта 2013 г.) : в 2 ч. СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2013. Ч. 1. С. 20—29.

² СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

³ Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (ред. от 10.07.2017) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

⁴ См.: *Россинский Б. В.* К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 21 ; *Ткач А. Н.* Административная реформа и бизнес: итоги, проблемы, перспективы // Право и экономика. 2005. № 4. С. 3—17.

⁵ См.: *Малышева М. А.* Теория и методы современного государственного управления : учеб.-метод. пособие. СПб. : Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. С. 78.

⁶ См.: *Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпунин Д. В.* Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 12—22 ;

Между тем с момента принятия Указа № 314 прошло уже более 14 лет, что дает нам возможность провести анализ практики реализации закрепленной в нем модели разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти. Результаты данного анализа показывают, что эта модель подверглась существенной трансформации.

В первый год реализации административной реформы первоначально закрепленная в Указе № 314 правоприменительная функция, под которой понималось издание индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров, была исключена из данного Указа⁷. Тем самым разграничение правотворческих и правоприменительных функций между федеральными органами исполнительной власти оказалось изменено. Федеральные министерства, наряду с нормотворческими функциями, получили возможность осуществлять правоприменительные функции. Эта мера, по нашему мнению, существенно скорректировала подход к разграничению компетенции между федеральными министерствами и федеральными агентствами и разделению функций федеральных органов исполнительной власти на правотворческие и правоприменительные.

Произошедшие в дальнейшем реорганизации в структуре федеральных органов исполнительной власти подтверждают указанный вывод.

В частности, неоднократно функции упраздняемых федеральных агентств передавались в федеральные министерства. Буквально через год после утверждения новой структуры федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 13.10.2005 № 1158 упраздняется Федеральное агентство по сель-

скому хозяйству, его функции передаются в Министерство сельского хозяйства РФ. В 2008 г. аналогичным образом были упразднены еще 6 федеральных агентств: Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию, Федеральное агентство по высокотехнологичной медицинской помощи, Федеральное агентство по промышленности, Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Федеральное агентство по энергетике с передачей их функций соответствующим федеральным министерствам, в ведении которых находились указанные агентства. В 2010 г. упразднены Федеральное агентство по науке и инновациям и Федеральное агентство по образованию, их функции переданы регулятору — Минобрнауки России.

Таким образом, указанные преобразования, по нашему мнению, свидетельствуют о том, что изначально заложенная в Указе № 314 логика распределения государственно-властных функций между федеральными министерствами, федеральными агентствами и федеральными службами со временем существенно изменилась, особенно в части, касающейся федеральных агентств. Статус федерального агентства теперь вовсе не означает отсутствие у органа нормотворческих и контрольных полномочий⁸.

Наряду с этим, в последние годы все отчетливее проявляется тенденция к наделению федеральных служб и федеральных агентств функциями по принятию нормативных правовых актов.

Следует отметить, что закрепленный в Указе № 314 запрет осуществления федеральными службами и федеральными агентствами ука-

Кирич А. В., Побежимова Н. И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 67—71 ; Стариков Ю. Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы науч.-практ. конференции. М., 2004.

⁷ Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 21. Ст. 2023.

⁸ Так, Указом Президента РФ от 27.08.2010 № 1074 Федеральное агентство лесного хозяйства передано из ведения Минсельхоза в подчинение Правительству РФ и наделено функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также по контролю и надзору в области лесных отношений. Согласно Указу Президента РФ от 21.05.2012 № 636 указанное агентство вновь передано в ведение Минприроды России и осуществляет функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

занной функции подвергался учеными критике с самого начала реализации административной реформы.

Так, в научно-практическом пособии «Административная реформа в России», опубликованном под редакцией С. Е. Нарышкина и Т. Я. Хабриевой в 2006 г., отмечается, что в соответствии с Указом № 314 в основу формирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти положен принцип специализации этих органов и распределения функций между ними по характеру их компетенции, сформулированный в теории американского ученого Л. Уайта. Формирование по такому принципу, с одной стороны, привело к существенному сокращению количества органов исполнительной власти, имеющих право заниматься нормотворчеством, а с другой — снизило роль исполнительной власти в правотворческом процессе, а соответственно и в регулировании целого круга общественных отношений⁹. Авторы указанного пособия ставят в своей работе вопрос о том, насколько целесообразно ограничение нормотворческой компетенции федеральных служб и федеральных агентств и соответствует ли оно тем задачам, которые должны быть решены в ходе административной реформы, и в целом — способствует ли такое решение оптимизации деятельности исполнительной власти. При этом указанные авторы считают, что за федеральными органами исполнительной власти (включая федеральные службы и агентства) необходимо закреплять право нормативной регламентации различного рода вопросов в пределах сфер их деятельности (прежде всего в форме дополнения, детализации и конкретизации установленных законом норм).

Отмеченная нецелесообразность ограничения компетенции федеральных служб и феде-

ральных агентств подтверждается практикой наделения их нормотворческими функциями. Как отмечает в своей докторской диссертации В. П. Уманская, около трети федеральных служб и федеральных агентств изначально на основании своих положений наделены нормотворческими функциями, которые в соответствии с Указом № 314 для них не предназначались¹⁰. А. Ф. Ноздрачев также отмечает, что «фактически большая часть федеральных служб и федеральных агентств указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ непосредственно наделены полномочиями по изданию нормативных правовых актов»¹¹.

Данное положение оценивается учеными как возврат к системе организации исполнительной власти, не имеющей функциональной определенности организационных форм государственного управления¹². Так, Э. Е. Гензюк и О. В. Шмалий отмечают, что в результате весьма активного применения указанных норм (пп. «в» п. 4 и пп. «г» п. 5 Указа № 314) в ходе формирования существующей системы исполнительной власти идея функциональной дифференциации ее структурных элементов, определявшая «дух» преобразований в указанной сфере, была окончательно утрачена¹³.

На незавершенность административной реформы в России в части разграничения функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти указывают в своей статье Е. В. Заверткина, А. В. Куракин и Д. В. Карпухин. По их мнению, прослеживается тенденция сосредоточения различных функций — нормотворческих, контрольных и надзорных, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг — в рамках одного федерального органа исполнительной власти. Особенно наглядно она проявляется на уровне федеральных министерств¹⁴.

⁹ См.: Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / Е. К. Волчинская, Н. А. Игнатюк, Н. М. Казанцев [и др.] ; под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : Контракт, Инфра-М, 2006. 352 с.

¹⁰ Уманская В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 246—248.

¹¹ Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7—47; № 11. С. 7—36.

¹² См.: Административная реформа в России : науч.-практ. пособие.

¹³ Гензюк Э. Е., Шмалий О. В. К вопросу о контрольно-надзорных функциях органов исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 6. С. 211—2012.

¹⁴ Заверткина Е. В., Куракин А. В., Карпухин Д. В. Проблемы разграничения функций федеральных органов исполнительной власти как итог административной реформы // Современное право. 2018. № 1. С. 17—22.

В настоящее время среди 72 федеральных органов исполнительной власти, функционирующих в стране, 22 министерства, 29 служб и 21 агентство. По сравнению со структурой федеральных органов исполнительной власти, утвержденной первоначальной редакцией Указа № 314, количество министерств увеличилось на 8 единиц, служб — уменьшилось на 5 единиц, агентств — уменьшилось на 7 единиц. При этом 6 агентств, то есть более трети от их общего числа, находятся в непосредственном подчинении Правительства РФ. В 2004 г. руководство деятельностью агентств Правительство РФ не осуществляло, они находились в ведении федеральных министерств. Также увеличилось в два раза (с двух до четырех) количество федеральных служб, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Шесть из семи федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, осуществляют функции по нормативно-правовому регулированию. Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки с 2018 г., наряду с Минобрнауки России и Минпросвещения России, наделена функциями по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регламентации образовательной деятельности. Само наименование образованной в соответствии с Указом Президента РФ от 31.12.2008 № 1883 Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка отражает несвойственную для федеральных служб функцию регулирования.

Приведенные примеры, по нашему мнению, подтверждают вывод о все большем размывании границ между различными видами федеральных органов исполнительной власти. Изначально предусмотренное в Указе № 314 разграничение между ними при преобразованиях в структуре исполнительной власти далеко не всегда учитывается.

Анализ практики закрепления нормотворческих функций за федеральными службами позволяет, по нашему мнению, сделать вывод, что дифференциация федеральных органов испол-

нительной власти, основанная на разграничении нормотворческих и правоприменительных функций, не учитывает важной особенности государственного управления, на которую обращается внимание в работах уже упоминавшегося Леонарда Д. Уайта. В частности, в его книге «Введение в науку государственного управления» отмечается: «Специалисты государственного управления знакомы с традиционным делением управленческой деятельности в рамках законодательной, исполнительной и судебной властей. Важно понять, что работа управленческого аппарата включает все три вида деятельности, хотя строгое следование теории разделения властей ограничило бы, вероятно, эту деятельность выполнением “исполнительских” функций»¹⁵.

Внутри системы органов исполнительной власти регуляторная и контрольная функции переплетены и взаимосвязаны гораздо сильнее, чем между законодательными и исполнительными органами. Как отмечал В. Г. Афанасьев, функции государственного управления взаимосвязаны, тесно соприкасаются, «заходят» друг на друга, переплетаются и накладываются одна на другую, образуя порой сложные комплексы. Можно, например, планировать и координировать контроль, регулировать планирование и учет, организовывать анализ и т.д.¹⁶ Функции могут иметь одинаковое наименование на разных уровнях системы, но на каждом из них функция приобретает качественную специфику как по содержанию, структуре, объему и правовому обеспечению, так и в организационных формах своего осуществления¹⁷.

Контроль направлен в том числе на обеспечение субъекта государственного управления информацией, необходимой не только для оценки состояния законности в соответствующей сфере государственного управления, но и для оценки эффективности регулирующего воздействия нормативных правовых актов, применяемых в указанной сфере. Среди указанных нормативных правовых актов в настоящее время значительная роль отводится ведомственным актам, которые позволяют более

¹⁵ Цит. по: Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. М. : Изд-во МГУ, 2003. С. 67 ; *White L. D. Introduction to the study of Public Administration. Third edition. New York : The Macmillan Company, 1950. P. 529.*

¹⁶ См.: *Афанасьев В. Г. Научное управление обществом : (Опыт системного исследования). М. : Политиздат, 1973. С. 241.*

¹⁷ *Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Анкил, ИЗИСП при Правительстве РФ, 2012. С. 44—45.*

оперативно и гибко реагировать на изменения в регулируемых общественных отношениях.

Таким образом, эффективность правового регулирования во многом зависит от эффективности контроля. Чрезмерное обособление контрольных и регуляторных функций может негативно сказаться на указанной эффективности. Разграничение регуляторной и контрольной функций между двумя видами федеральных органов исполнительной власти актуализирует задачу координации деятельности указанных органов.

Анализ практики реализации нормотворческих полномочий федеральными органами исполнительной власти позволяет выявить ряд существенных проблем, связанных с разграничением указанных полномочий между министерствами и службами.

Во-первых, правоприменительная деятельность федеральных служб позволяет им оперативно отслеживать потребности в правовом регулировании тех или иных вопросов, относящихся к их компетенции. Вместе с тем внесение в Правительство РФ проектов законодательных актов или предложений по их принятию осуществляется федеральной службой только через федеральное министерство, в ведении которого она находится. Таким образом, период реагирования на возникшую проблему, требующую правотворческой реакции со стороны государства, увеличивается из-за дополнительных административных процедур, оперативность в решении указанной проблемы снижается.

Вторая проблема связана с организационно-кадровыми аспектами деятельности федеральных министерств. Для того чтобы осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленных сферах деятельности, федеральные министерства не всегда имеют высококвалифицированных специалистов, обладающих необходимым опытом правоприменения¹⁸. Это связано в том числе с тем, что в компетенцию федеральных министерств входит решение стратегических вопросов, касающихся выработки государственной политики, а правоприме-

нительные функции в большей части отнесены к компетенции федеральных служб и агентств. Соответственно, проблематичной представляется подготовка работниками федеральных министерств эффективных нормативных правовых актов — с точки зрения оказания ими регулирующего воздействия на общественные отношения. Активная нормотворческая деятельность министерств оказывается не подкреплена их правоприменительной деятельностью.

В-третьих, вопрос об ответственности федеральных министерств за состояние нормативно-правового регулирования в установленных сферах деятельности в настоящее время недостаточно урегулирован. Механизм парламентского контроля, предусмотренный Федеральным законом от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»¹⁹, работает, на наш взгляд, неэффективно.

В-четвертых, в силу различных узковедомственных интересов между федеральными министерствами и находящимися в их ведении федеральными службами возникают разногласия и противоречия, негативно отражающиеся на правовом регулировании в их сферах деятельности.

Таким образом, реализация модели разграничения регуляторных и контрольно-надзорных функций между федеральными органами исполнительной власти оказалась сопряжена с серьезными проблемами. В связи с изложенным при распределении указанных функций между федеральными органами исполнительной власти, по нашему мнению, важно учитывать следующее:

1. Контрольные органы не должны обладать всей полнотой полномочий по осуществлению ведомственного правового регулирования, иначе усиливаются риски трансформации задач указанного регулирования под задачи контроля, который сам по себе играет в государственном управлении второстепенную, обеспечивающую роль.
2. Контрольные органы должны быть независимы от влияния регуляторных органов, иначе усиливаются риски искажения резуль-

¹⁸ См.: Перов С. В. О бюрократизации ведомственного нормотворчества // III Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) : сб. тез. выступ. и докл. участников (г. Рязань, 21—23 нояб. 2017 г.) : в 8 т. Рязань : Академия ФСИН России, 2017. Т. 3 : Материалы Междунар. науч.-практ. конференции «Исполнение отдельных видов уголовных наказаний: проблемы и пути совершенствования». С. 214.

¹⁹ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

татов контроля, связанные с попытками избежать ответственности за неэффективные решения регуляторных органов²⁰.

3. Регулирование контроля целесообразно осуществлять на законодательном, а не на ведомственном уровне, это позволит обеспечить, с одной стороны, важную для управляемых объектов стабильность в требованиях и процедурах контроля, а с другой — избежать возможных злоупотреблений регуляторной властью ведомствами.

В целом анализ динамики изменений в структуре федеральных органов исполнительной власти позволяет сделать вывод, что первоначальная схема распределения функций между тремя видами указанных органов со временем все больше и больше подвергалась трансформации, которая в итоге, по нашему мнению, нивелирует разницу между ними.

На сегодняшний день проблемы реализации органами исполнительной власти функции ведомственного нормативно-правового регулирования и контрольно-надзорной функции привлекают достаточно большое внимание как ученых, так и практиков. Однако, по нашему мнению, указанные функции нельзя противопоставлять друг другу или рассматривать их как конфликтующие.

На это указывают результаты современных научных исследований. В частности, И. Л. Бачило, М. А. Лапина и Д. В. Карпухин отмечают в своей статье, что предложенная Указом № 314 трактовка первой функции (как принятие нормативных актов) значительно усложняет взаимодействие органов исполнительной власти в составе их триады: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. В данном случае были взяты различные основания: не только правовые формы реализации, но и отдельные управленческие и исполнительно-распорядительные функции. В результате получился некий концептуально не обоснованный перечень основных функций федеральных органов исполнительной власти,

который не всегда коррелирует с законодательно установленной компетенцией других органов исполнительной власти²¹.

Нормотворческая функция весьма богата по своему содержанию. Она, в частности, включает в себя принятие федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов, регулирующих внешневластные отношения, связанные с государственно-управленческим воздействием ведомств на организационно неподчиненные им объекты. В указанных отношениях проявляется основное предназначение ведомств. Кроме того, к нормотворчеству необходимо относить принятие нормативных правовых актов, регулирующих внутриорганизационные и кадрово-служебные отношения, имеющие второстепенный (обеспечивающий) для функционирования ведомства характер²².

На наш взгляд, рационально ограничить нормотворческие полномочия контрольно-надзорных органов только в части принятия ими нормативных правовых актов, регулирующих внешневластные отношения, то есть деятельность подконтрольных объектов, а также регламентирующих процедуру контроля (надзора). Принятие же нормативных правовых актов, имеющих внутриорганизационный характер или направленных на регулирование кадровых вопросов и вопросов предоставления социальных гарантий работникам ведомства, вполне рационально относить к компетенции федеральных служб.

В целом необходимо отметить, что совершенствование нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, в том числе в части распределения между ними функции по ее осуществлению, должно осуществляться на основе федерального закона о нормативных правовых актах и федерального закона о федеральных органах исполнительной власти. В России оба указанных федеральных закона до сих пор не приняты, хотя научные дискуссии вокруг необходимости их принятия продолжаются достаточно давно²³. То есть та-

²⁰ Следует отметить, что число федеральных служб, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, достигало в отдельные периоды времени 10, т.е. почти треть от общей численности федеральных служб (см., например, Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636).

²¹ См.: Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпухин Д. В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 17.

²² См.: Административные регламенты в деятельности МВД России : монография / В. Г. Меркулов, С. А. Старостин, В. Ю. Ухов. СПб. : С.-Петербургский ун-т МВД России, 2016. С. 53—115.

²³ См.: Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф., Рахманина Т. Н. Инициативный проект закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. 1992. № 7. С. 76—86 ; Игнатюк Н. А.,

кая ключевая, на наш взгляд, функция органов государственной власти, как правовое регулирование, до сих пор не получила законодательного закрепления, а вопросы ведомственного нормотворчества урегулированы подзаконными актами. По нашему мнению, в рамках федерального закона о нормативных правовых актах рационально урегулировать вопросы о видах ведомственных нормативных правовых актов и полномочиях федеральных органов исполнительной власти по их принятию. При этом целесообразно разграничить нормативные правовые акты, регулирующие отмеченные нами внешневластные, внутриорганизационные и кадровые отношения.

Контрольно-надзорная функция федеральных органов исполнительной власти, наряду с нормотворческой, также привлекает значительное внимание ученых и практиков. В научных исследованиях обосновываются различные варианты ее развития. Так, отдельные ученые выдвигают вопрос о формировании самостоятельной контрольно-надзорной ветви власти²⁴. Предлагается также вывести федеральные службы из ведения министерств и подчинить их непосредственно Правительству Российской Федерации²⁵.

Контрольно-надзорная деятельность в России, так же как и правотворческая, не имеет качественного законодательного обеспечения. В настоящее время в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Правительством РФ внесен проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации», предусматривающий совершенствование законодательного регулирования организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности федеральными органами исполнительной власти²⁶. Анализ указанного зако-

нопроекта позволяет выделить положения, касающиеся нормотворческой компетенции федеральных органов исполнительной власти. В частности, законопроектом предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти принимают акты, регулирующие вопросы организации и осуществления государственного и муниципального контроля (надзора), в случаях и в пределах, предусмотренных настоящим федеральным законом, другими федеральными законами. Закрепляется ключевая роль в правовом регулировании порядка организации и осуществления видов государственного и муниципального контроля (надзора) положений об осуществлении конкретных видов государственного и муниципального контроля (надзора). При этом положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) утверждается Правительством РФ. К компетенции федеральных органов исполнительной власти отнесено утверждение административных регламентов, содержащих мероприятия государственного и муниципального контроля (надзора).

На наш взгляд, рационально в указанном законопроекте предусмотреть запрет осуществления органами государственного контроля (надзора) правового регулирования внешневластных отношений.

В целом нормотворческие функции в том или ином их выражении присущи всем федеральным органам исполнительной власти, поэтому наделять исключительным правом по их осуществлению только федеральные министерства нерационально. На наш взгляд, целесообразно исключить нормотворчество из функций, являющихся основой для выделения типов федеральных органов исполнительной власти согласно Указу № 314. Нормотворческая деятельность контрольно-надзорных

Минашкин А. В., Ноздрачев А. Ф., Петухов В. Н. Законодательный фундамент исполнительной власти (с приложением схем проектов федеральных законов «Об общих принципах организации органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» и «О федеральных органах исполнительной власти РФ») // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 110—112.

²⁴ См., например: *Денисов О. А.* Формирование контрольной ветви власти и ограничение коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 10; *Морозова Л. А.* Современная российская государственность: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 20; *Пожарский Д. В.* Государственный контроль и надзор как функция современного государства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. тезисов статей. М.: МосУ МВД России, 2003. С. 258.

²⁵ См.: *Гензюк Э. Е., Шмалый О. В.* Указ. соч. С. 211; *Беляев В. П.* Контроль и надзор в российском государстве: монография / науч. ред. А. В. Малько. М.: ТК Велби, Проспект, 2005. С. 231.

²⁶ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/332053-7>.

органов должна осуществляться на основе предложенного нами выше законодательного запрета на принятие нормативных правовых актов, регулирующих внешневластные отношения, то есть деятельность объектов контроля (надзора).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / Е. К. Волчинская, Н. А. Игнатюк, Н. М. Казанцев [и др.] ; под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. — М. : Контракт, Инфра-М, 2006. — 352 с.
2. Административные регламенты в деятельности МВД России : монография / В. Г. Меркулов, С. А. Старостин, В. Ю. Ухов. — СПб. : С.-Петербургский ун-т МВД России, 2016. — 131 с.
3. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом : (Опыт системного исследования). — М. : Политиздат, 1973. — 391 с.
4. Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпухин Д. В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. — 2016. — № 3. — С. 12—22.
5. Беляев В. П. Контроль и надзор в российском государстве : монография / науч. ред. А. В. Малько. — М. : ТК Велби, Проспект, 2005. — 272 с.
6. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения : монография / под ред. В. А. Баранова, М. А. Лапиной. — М. : Проспект, 2014. — 240 с.
7. Гензюк Э. Е., Шмалый О. В. К вопросу о контрольно-надзорных функциях органов исполнительной власти // Пробелы в российском законодательстве. — 2012. — № 6. — С. 211—214.
8. Заверткина Е. В., Куракин А. В., Карпухин Д. В. Проблемы разграничения функций федеральных органов исполнительной власти как итог административной реформы // Современное право. — 2018. — № 1. — С. 17—22.
9. Игнатюк Н. А., Минашкин А. В., Ноздрачев А. Ф., Петухов В. Н. Законодательный фундамент исполнительной власти (с приложением схем проектов федеральных законов «Об общих принципах организации органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации» и «О федеральных органах исполнительной власти РФ») // Журнал российского права. — 1998. — № 8. — С. 110—112.
10. Киринов А. В., Побежимова Н. И. Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. — 2014. — № 3. — С. 67—71.
11. Классики теории государственного управления : Американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. — М. : Изд-во МГУ, 2003. — 800 с.
12. Малышева М. А. Теория и методы современного государственного управления : учебно-методическое пособие. — СПб. : Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2011. — 280 с.
13. Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. — 2014. — № 10. — С. 7—47; № 11. С. 7—36.
14. Перов С. В. О бюрократизации ведомственного нормотворчества // III Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление» (к 20-летию вступления в силу Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) : сб. тез. выступ. и докл. участников (г. Рязань, 21—23 ноября 2017 г.) : в 8 т. — Рязань : Академия ФСИН России, 2017. — Т. 3 : Материалы Международной научно-практической конференции «Исполнение отдельных видов уголовных наказаний: проблемы и пути совершенствования».
15. Пиголкин А. С., Казьмин И. Ф., Рахманина Т. Н. Инициативный проект закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» // Государство и право. — 1992. — № 7. — С. 76—86.
16. Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М. : Анкил, ИЗИСП при Правительстве РФ, 2012. — 480 с.
17. Россинский Б. В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. — 2004. — № 1. — С. 20—24.
18. Стариков Ю. Н. Административная реформа: способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы научно-практической конференции. — М., 2004. — С. 36—59.

19. Старостин С. А. Административная реформа в Российской Федерации: предварительные итоги, проблемы и перспективы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти д. ю. н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина (15 марта 2013 г.) : в 2 ч. — СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2013. — Ч. 1. — С. 20—29.
20. Ткач А. Н. Административная реформа и бизнес: итоги, проблемы, перспективы // Право и экономика. — 2005. — № 4. — С. 3—17.
21. Уманская В. П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014. — 410 с.
22. White L. D. Introduction to the study of Public Administration. — Third edition. — New York : The Macmillan Company, 1950. — 612 p.

Материал поступил в редакцию 17 апреля 2018 г.

SUPERVISORY AND REGULATORY FUNCTIONS OF THE FEDERAL BODIES OF EXECUTIVE POWER: PROBLEMS OF DIFFERENTIATION IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE REFORM

PEROV Sergey Vladimirovich, PhD in Law, Deputy Director of the Institute of Prosecutor's Office of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9
persv17@mail.ru

Abstract. *The article deals with the problems of differentiation between control and regulatory (rule-making) functions of federal ministries and federal services. Analyzing the logic of differentiating the functions in question within the framework of the administrative reform carried out in Russia in 2004, the author highlights, on the one hand, the reduction of the influence of corruption factors on the process of departmental rule-making as a positive effect of the reform, and reduction of efficiency in the preparation of normative legal acts, the negative impact of disagreements and contradictions between federal ministries and Federal services on the process and the results of rule-making. The author proposes to limit regulatory powers of regulatory authorities in terms of their adoption of normative legal acts regulating foreign relations, i.e. the activities of controlled entities, as well as regulating the procedure of control (supervision). At the same time, in the author's opinion, it is irrational to limit the powers of federal services concerning adoption of normative legal acts of intra-organizational nature or aimed at regulating human resources issues and issues of providing social guarantees to officers of governmental agencies. The author concludes that improvement of the structure of federal executive agencies and the differentiation of functions between them should be carried out on the basis of functional and procedural reforms providing for the adoption of federal laws on normative legal acts and on state control (supervision). It is expedient to exclude from the rule-making from functions forming the basis for determining the types of federal agencies of executive power in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation of March 09, 2004 No. 314 "On the System and Structure of Federal Executive Bodies."*

Keywords: *state administration, federal executive bodies, functions of federal executive bodies, control and supervisory functions, regulatory functions, rule-making, rule-making activities, departmental rule-making.*

REFERENCES

1. Administrativnaya reforma v Rossii : nauchno-prakticheskoe posobie [Administrative Reform in Russia : scientific and practical aid]. E. K. Volchinskaya, N. A. Ignatyuk, N. M. Kazantsev (et al.); S. E. Naryshkin, T. Ya. Khabrieva (eds). Moscow, Kontrakt, Infra-M Publ., 2006. 352 p.
2. Administrativnye reglamenti v deyatelnosti mvd rossii : monografiya [Administrative regulations in the work of the Ministry of Internal Affairs of Russia : A monograph]. V. G. Merkulov, S. A. Starostin, V. Yu. Ukhov. St. Petersburg, St. Petersburg University of the MIA of Russia, 2016. 131 p.



3. *Afanasyev V. G.* Nauchnoe upravlenie obshchestvom: (opyt sistemnogo issledovaniya) [Scientific management of the society: (Systematic research experience). Moscow, Politizdat Publ., 1973. 391 p.
4. *Bachilo I. L., Lapina M. A., Karpukhin D. V.* Metodologiya sistematizatsii funktsiy i polnomochiy v sisteme federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti [Methodology of systematization of functions and powers in the system of federal executive bodies]. *Gosudarstvo i pravo*. 2016. No. 3. Pp. 12—22.
5. *Belyaev V. P.* kontrol i nadzor v rossiyskom gosudarstve : monografiya [Control and supervision in the Russian State : A monograph]. A. V. Malko (ed.). Moscow, TK Velby, Prospekt Publ., 2005. 272 p.
6. *Vedomstvennoe normotvorchestvo: teoriya i praktika primeneniya : monografiya* [Departmental rulemaking: Theory and enforcement practice : A monograph]. V. A. Baranov, M. A. Lapina (eds). Moscow, Prospekt Publ., 2014. 240 p.
7. *Genzuk E. E., Shmaliy, O. V.* K voprosu o kontrolno-nadzornykh funktsiyakh organov ispolnitelnoy vlasti [On the issue of control and supervisory functions of executive authorities]. *Probely v rossiyskom zakonodatelstve* [Gaps in Russian Legislation]. 2012. No. 6. Pp. 211—214.
8. *Zavertkina E. V., Kurakin A. V., Karpukhin D. V.* Problemy razgranicheniya funktsiy federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti kak itog administrativnoy reformy [Problems of differentiation of functions of federal executive authorities as a result of administrative reform]. *Sovremennoe pravo*. 2018. No. 1. Pp. 17—22.
9. *Ignatyuk N. A., Minashkin A.V., Nozdrachev A.F., Petukhov, V. N.* Zakonodatelnyy fundament ispolnitelnoy vlasti (s prilozheniem skhem proektov federalnykh zakonov «Ob obshchikh printsipakh organizatsii organov ispolnitelnoy vlasti subekta Rossiyskoy Federatsii» i «O federalnykh organakh ispolnitelnoy vlasti RF») [Legislative foundation of executive power (with the application of schemes of draft federal laws” On general principles of organization of executive authorities of the Russian Federation” and “On federal executive authorities of the Russian Federation”)]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law]. 1998. No. 8. Pp. 110—112.
10. *Kirin A. V., Pobezhimova N. I.* Aktualnye problemy administrativnoy reformy [Current issues of administrative reform]. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2014. No. 3. Pp. 67—71. (In Russ.).
11. *Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniya : Amerikanskaya shkola* [Classics of the theory of public administration : American School]. G. Shafritz, A. Hyde (eds). Moscow, MSU Publishing House, 2003. 800 p.
12. *Malysheva M. A.* Teoriya i metody sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya : uchebno-metodicheskoe posobie [Theory and methods of modern public administration : Methods Handbook]. St. Petersburg, HSE Department of Operative Polygraphy, 2011. 280 p. (In Russ.).
13. *Nozdrachev A. F.* Sovremennaya pravotvorcheskaya deyatelnost federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti: analiz praktiki, otsenka pravovykh form, predlozheniya i rekomendatsii [Modern law-making activity of federal executive authorities: analysis of practice, assessment of legal forms, proposals and recommendations]. *Zakonodatelstvo i ekonomika*. 2014. No. 10. Pp. 7—47; No. 11. Pp. 7—36. (In Russ.).
14. *Perov S. V.* O byurokratizatsii vedomstvennogo normotvorchestva [On the bureaucratization of departmental rule-making]. The 3rd International Penitentiary Forum “Crime, Penalty, Correction” (to the 20th Anniversary of the entry into force of the Penal Code of the Russian Federation) : Forum Abstracts and Reports (Ryazan, 21—23 November 2017) : in 8 vols. Ryazan : Academy of FSIN of Russia, 2017. Vol. 3 : Proceeding of International Scientific and Practical Conference “Execution of certain types of criminal penalties: problems and ways of improvement”. (In Russ.)
15. *Pigolkin A.S., Kazmin I.F., Rakhmanina T.N.* Initsiativnyy projekt zakona «O normativnykh pravovykh aktakh Rossiyskoy Federatsii» [Initiative draft law “On normative legal acts of the Russian Federation”]. *Gosudarstvo i pravo*. 1992. No. 7. Pp. 76—86. (In Russ.)
16. *Pravovoe regulirovanie gosudarstvennogo kontrolya : monografiya* [Legal regulation of public supervision : A monograph]. A.F. Nozdrachev (ed.). Moscow, Ankil Publ., the ILCL under the Government of the Russian Federation, 2012. 480 p. (In Russ.).
17. *Rossinskiy B. V.* K voprosu o reformirovanii sistemy federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti [Reform of the system of federal executive bodies]. *Administrativnoe pravo i protsess*. 2004. No. 1. Pp. 20—24. (In Russ.).
18. *Starilov Yu. N.* Administrativnaya reforma: sposobstvuet li ona sovershenstvovaniyu administrativno-pravovogo regulirovaniya? [Administrative reform: does it contribute to the improvement of administrative and legal regulation?]. *Aktualnye problemy administrativnogo i administrativno-protsessualnogo prava: materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Current Problems of Administrative And Administrative Procedure Law : Proceeding of Scientific and Practical Conference]. Moscow, 2004. Pp. 36—59. (In Russ.)

19. *Starostin S. A.* Administrativnaya reforma v rossiyskoy federatsii: predvaritelnye itogi, problemy i perspektivy [Administrative reform in the Russian Federation: preliminary results, problems and prospects]. Aktualnye problemy administrativnogo i administrativno-protsessualnogo prava : materialy ezhegodnoy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, posvyashchenoy pamyati d. yu. n., professora, zasluzhennogo deyatelya nauki RF V. D. Sorokina (15 marta 2013 g.) : v 2 ch. [Current problems of administrative and procedural law : Proceeding of the Annual All-Russian Scientific-Practical Conference dedicated to the memory of Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science of the Russian Federation V. D. Sorokin (March 15, 2013) : in 2 parts]. St. Petersburg, St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publishing House, 2013. Part 1. Pp. 20—29. (In Russ.)
20. *Tkach A.N.*. Administrativnaya reforma i biznes: itogi, problemy, perspektivy [Administrative reform and business: results, problems, prospects]. Pravo i Ekonomika [Law and Economics]. 2005. No. 4. Pp. 3—17. (In Russ.)
21. *Umanskaya V. P.* Sistema pravovykh aktov organov ispolnitelnoy vlasti: teoreticheskie i prikladnye aspekty : dis. ... d-ra yurid. nauk [The system of legal acts of executive authorities: theoretical and applied aspects : Doctoral Dissertation]. Moscow, 2014. 410 p. (In Russ.)
22. *White L. D.* Introduction to the study of Public Administration. Third edition. New York : The Macmillan Company, 1950. 612 p.