

РЕГИОНАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Безденежных Анастасия Сергеевна

магистрант, Российского государственного университета правосудия, РФ, г. Нижний Новгород

Никифоров Максим Владимирович

научный руководитель, доцент Российского государственного университета правосудия, РФ, г. Нижний Новгород

Государство как субъект управления и управляемые им объекты на общественном уровне отдельно друг от друга не существуют, поскольку в таком случае их эффективность и рациональность достаточно низки. Качество и уровень взаимодействия субъектов и объектов государственного управления проявляется через исполнение функций властными структурами, которые системно действуют на демократических началах. При этом немаловажное значение в механизме осуществления той или иной деятельности имеют различные формы, способы и инструментарий. Так, на региональном уровне практика выработала свои модели оценки регулирующего воздействия.

Современные попытки внедрить процедуры и практики оценки регулирующего воздействия в России насчитывают чуть более десятилетия. С 2006 г. в виде эксперимента практика оценки, предложенная Центром экономического и финансового консалтинга, реализовывалась в Калмыкии, а с 2007 г. при поддержке Всемирного банка – в Татарстане и Северной Осетии – Алании [1].

Вместе с тем процесс внедрения оценки регулирующего воздействия в регионах столкнулся с трудностями в организации работы. Минэкономразвития России утверждало методические рекомендации, проводило видеоконференции и совещания, однако дело практически никак не ускорялось. Основная причина этого, на наш взгляд, заключалась в том, что регионы не были заинтересованы во внедрении системы оценки регулирующего воздействия, которая прежде всего повысила бы прозрачность сферы расходования бюджетных средств.

Заслуживает внимания положительный опыт субъектов РФ, в частности практика Московской городской думы по разработке и формализации принципов формирования паспорта закона г. Москвы. Такой подход мог бы быть полезным для Автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД) Государственной Думы. В целом уже более чем в 50 субъектах действуют соответствующие региональные законодательные акты. Например, Закон Ставропольского края от 24.06.2002 № 24-кз «О порядке принятия законов Ставропольского края» предусматривает внесение законопроекта с сопроводительным письмом и пояснительной запиской субъекта права законодательной инициативы, в которой должен содержаться, в частности, прогноз социально-экономических и иных последствий принятия закона. Краевой законопроект, касающийся предпринимательской и инвестиционной деятельности, требует заключения краевого уполномоченного органа исполнительной власти об оценке регулирующего воздействия (например, в Дагестане, Московской области, Тульской области, Чукотском автономном округе).

В контексте освещения модельных особенностей оценки регулирующего воздействия на уровне регионов, следует напомнить, что формальные основы осуществления надзора и контроля заложены непосредственно в Конституции РФ. Без сомнений, Конституция России является фундаментом осуществления контрольных мероприятий и надзорных мер, ведь именно в Конституции Российской Федерации сосредоточены нормы прямого действия (ст.

15), которые наделяют положения Основного закона Российского государства наивысшей юридической силой [2]. Вполне обоснованно Е.М. Терехов подчеркивает, что «любая конституция – это, в первую очередь, особый юридический документ» [3], который позволяет обеспечивать социальную, экономическую, политическую и правовую целостность всего государства. Именно Конституция является тем единственным документом, в котором содержатся нормы всех без исключения отраслей права. Важно отметить, что положения Конституции РФ, касающиеся контрольной деятельности и осуществления надзора, не вступают в противоречие с другими нормативными правовыми актами, не допускают двусмысленного или неоднозначного толкования, не умаляют значимости и важности принимаемых федеральных законов.

Прежде всего, необходимо пояснить, что осуществлением контроля и надзора в России занимаются исключительно уполномоченные органы власти. Как правило, структурно данные органы отнесены к органам исполнительной власти. Исполнительная власть многообразна по своему характеру, обладает многочисленными признаками, которые определяют её место в механизме органов государственной власти. Согласно ст. 10 Конституции РФ, исполнительная власть считается самостоятельной ветвью власти. Кроме того, ст. 77 Конституции России закрепляет единую систему исполнительной власти в стране, которая структурирована внутри государства. Регулярные изменения в стране, переход к рыночной экономике и информационные перемены требуют от органов исполнительной власти соответствия и своевременного реагирования, в связи с чем актуальность использования контроля и надзора возрастает. Благодаря органам исполнительной власти и их контрольной деятельности обеспечивается местное и государственное управление, поддерживается правопорядок и общественная безопасность, достигается на практике эффективное взаимодействие органов законодательной и судебной власти.

Например, границы контрольных полномочий очерчены законодателем применительно к каждому органу власти, обладающему такими полномочиями. Например, отдельное место в числе органов государственного земельного контроля и надзора принадлежит Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (далее – Росприроднадзор) и ее территориальным органам в пределах своей компетенции [4]. Деятельность Росприроднадзора регламентируется, прежде всего, нормами соответствующего Положения. Росприроднадзор представляет собой федеральный орган исполнительной власти, который осуществляет функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды. Согласно п. 5 Положения о Росприроднадзоре, названный орган исполнительной власти, прежде всего, осуществляет в рамках своих полномочий федеральный государственный экологический надзор, который включает в себя надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, в области обращения с отходами, в области охраны атмосферного воздуха, использования и охраны водных объектов, государственный земельный надзор и другое. Дополнительно Росприроднадзор вправе издавать разъяснения и направлять информационные письма по вопросам, относящимся к предмету ведения. Росприроднадзор находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России).

Согласно Положению о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, который занимается выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов. Вопросы государственного земельного контроля и надзора касаются и его [5].

Принятие в 1993 г. Конституции РФ способствовало развертыванию активной законотворческой деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях. Сущностные признаки и параметры процесса законотворчества, во многом, определяются историческими событиями, которые происходили на территории того или иного государства, устоявшимися традициями, моральными предписаниями. А.А. Тушев поясняет, что первым и самым значимым конституционно-правовым аспектом, характеризующим значимость контроля и надзора в механизме современного государства, является некоторое несовершенство понятийного аппарата [6]. Действительно, уже достаточно давно наблюдается отсутствие полноценной трактовки с позиции законодателя РФ и

исчерпывающего определения категории законотворческого процесса, которое имеет немаловажное значение для правильного понимания государственной контрольно-надзорной деятельности. В частности, А.А. Тушев утверждает, что законотворчество – это строго оформленная деятельность государства, которая преследует цель выражения воли народа и укрепления позиций общества, а также позволяет своевременно выявлять отдельные погрешности и неточности в механизме правового регулирования, создавать новые правовые нормы в соответствии с потребностями регламентации тех или иных отношений [6].

Наиболее близкой по своему смыслу нам представляется точка зрения А.Ю. Винокурова, который утверждает, что законотворчество – это целостный процесс определения, познания и дальнейшей оценки юридических потребностей общества и государства, который сопровождается разработкой, формированием и принятием необходимых правовых актов уполномоченными должностными лицами и органами власти при условии строгого соблюдения всех процедурных требований [7]. В число подобного рода процедурных требований входят разнообразные контрольно-надзорные мероприятия, которые осуществляются уполномоченными органами власти и их должностными лицами

Например, в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ» [8] устанавливается возможность органов прокуратуры, являющихся по своей природе надзорными структурами, принимать участие в правотворческой деятельности. В свою очередь, законотворчество является одним из ведущих и достаточно распространенных составляющих института правотворчества. Необходимо уточнить, что законотворчеством в РФ занимаются обычно законодательные (представительные) органы власти, которые наделены правом принятия важных юридических актов – законов.

Иными словами, законотворчество является более узким понятием по отношению к правотворчеству. Строго говоря, законотворческая деятельность направлена на создание законов как нормативных правовых актов, которые обладают высшей юридической силой и регламентируют общественные отношения. В российской правовой науке процесс разработки и принятия законов тесно связывают с общественными нуждами и потребностями, особенностями развития гражданского общества и становления правового государства. Соответственно, закон – это не просто результат восприятия, анализа и дальнейшего применения на практике общественных потребностей [9]. По нашему мнению, юридическая природа законотворчества может быть представлена совокупностью интересов личностей, гражданского общества и государства, которые необходимо выявить, освоить, проанализировать и оформить с помощью юридических инструментов.

Позволим себе утверждать, что применительно к характеристикам контрольно-надзорной деятельности в механизме современного государства, институт законотворчества – это важная, практическая деятельность государства в лице его органов власти, которая не исключает осуществления законотворческой деятельности компетентными участниками отношений на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Нет сомнений в том, что в РФ законотворчеством занимаются не только органы государственной власти на уровне «центра», но и аналогичные органы власти на уровне субъектов РФ и местных образований, их должностные лица. Данные властные структуры и их представители являются обязательными участниками законотворческой деятельности, поскольку без их непосредственного участия процедурные требования по созданию и принятию законов на региональном уровне будут нарушены.

В действующей Конституции РФ установлен порядок принятия федеральных конституционных законов, федеральных законов и законов субъектов РФ. Юридические основы законотворческой деятельности, которая осуществляется на региональном уровне, закреплены в ст. 5 Конституции РФ. Так, республики имеют конституцию и законодательство, а края, области, автономная область, города федерального значения и автономный округ – устав и законодательство. Данные акты можно именовать учредительными документами регионального законодательства, без которых осуществление законотворчества не представляется возможным. На уровне отдельных субъектов РФ приняты специальные нормативные акты, определяющие процедурные аспекты регионального законотворчества (например, Закон г. Москвы «О правовых актах города Москвы»). Что интересно, подобного рода законы на федеральном уровне отсутствуют, вследствие чего, по нашему мнению,

возникает множество сложностей, связанных с осуществлением контрольной деятельности за правотворчеством в РФ, а также своевременным выявлением противоречий, касающихся непосредственного участия контрольно-надзорных органов в процессах законотворческой деятельности в механизме современного государства.

Т.А. Литвинова настаивает на следующем: на уровне субъектов Федерации функционирует только один орган законодательной (представительной) власти. Его структурные компоненты и наименование закрепляется в учредительных документах регионального масштаба [10]. Также к числу статусных субъектов законотворческой деятельности на уровне регионов относятся население, общественные организации, а также органы прокуратуры, которые законодатель наделил на федеральном уровне ограниченными правами на законодательную инициативу (ст. 104 Конституции РФ). Кроме того, данное инициативное право может быть закреплено и детально урегулировано на уровне большинства субъектов РФ.

Таким образом, активное и неравнодушное участие контрольно-надзорных органов власти в механизме установления и последующего обеспечения законности в стране, поддержания качества законотворческой деятельности на федеральном и региональном уровнях, позволяет утверждать, что органы контроля и надзора в современном государстве – это не декларативные органы, предназначенные для вмешательства государства в общественные дела, а незаменимые органы власти, что вправе поддерживать и обеспечивать законность, правомерность, своевременность деятельности законодательных структур на уровне регионов. В то же время представители контрольно-надзорных органов склоняются к мысли, что правотворческая функция не является одной из ключевых. В ходе реализации надзорной функции органы власти могут выявлять противоречия в законах, обнаруживать несоответствия между правовыми актами и их отдельными нормами. На базе своих полномочий такие органы власти вправе принимать меры реагирования для совершенствования действующего законодательства.

Учитывая вышеперечисленные аспекты, следует отметить, что контроль и надзор в России имеет ряд особенностей, которые обусловлены спецификой правового регулирования данных категорий государственного управления. Прежде всего, деятельность контрольных органов обладает надведомственным характером, что позволяет ей охватывать деятельность самых разнообразных хозяйствующих субъектов. Во-вторых, специфика контроля и надзора состоит в многообразии мер административного содержания, которые применяются к нарушителям действующего законодательства. При этом речь идет о мерах административного пресечения (выдача предписаний, пресечение нарушений) и мерах административной ответственности (штраф, предупреждение). В-третьих, контроль и надзор являются всеобщими, объемными категориями, которые охватывают различные категории отношений в сфере государственного управления, распространяется на все категории субъектов, ограничивается определенными условиями и нормативными предписаниями.

Список литературы:

1. Степкин, С.П. Оценка регулирующего воздействия как инструмент законотворчества / С.П. Степкин // Закон. – 2017. – № 11. – С. 147.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом посл. поправок от 01.07.2020 № 1-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – № 237; СЗ РФ. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.
3. Терехов, Е.М. Мониторинг интерпретационных актов в системе правового мониторинга / Е.М. Терехов // Вестник Саратовской гос. юр. академии. – 2017. – № 2 (115). – С. 27.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 № 370» // СЗ РФ. – 2012. – № 22. – Ст. 2754.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 22. – Ст. 2581.
6. Тушев, А.А. Направления деятельности, функции, полномочия прокуратуры и отрасли прокурорского надзора / А.А. Тушев // Законность. – 2021. – № 4. – С. 20.
7. Винокуров, А.Ю. Поправки к Конституции Российской Федерации в контексте закрепления статусных положений о прокуратуре / А.Ю. Винокуров // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 4. – С. 31.
8. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.03.2022) «О прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газета. – 1992. – № 229.
9. Кобзарь-Фролова, М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие / М.Н. Кобзарь-Фролова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 2. – С. 192.
10. Литвинова, Т.А. Проблемные вопросы реализации прокурором исковой защиты прав и законных интересов определенного круга лиц (группы лиц) / Т.А. Литвинова // Законность. – 2021. – № 10. – С. 17.