

О. В. Романовская

*доктор юридических наук, профессор
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННО- ВЛАСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ¹

Аннотация. В статье доказано, что важным признаком деятельности органов государственной власти является их эффективность. Принцип эффективности деятельности публичных органов признан в некоторых странах на конституционном уровне. В российской практике принцип эффективности также получает свое правовое закрепление. В настоящее время создана правовая основа для определения содержания, форм и методов реализации данного принципа в практическую деятельность публичных органов. Данные выводы приобретают еще большую актуальность при делегировании государством своих полномочий негосударственным организациям. Их деятельность нуждается в надзоре за эффективностью исполнения публичных полномочий, который должен осуществляться органами прокуратуры. В статье анализируются нормы зарубежного законодательства, российские нормативные акты и доктрина, а также правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Ключевые слова: эффективность, государственная власть, делегирование, полномочия, надзор.

O. V. Romanovskaya

*Doctor of law, professor
Head of department of State and Legal Subjects
Penza State University, Penza, the Russian Federation*

LEGAL REGULATION OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF THE ORGANIZATIONS PERFORMING PUBLIC AUTHORITY

Abstract. It is proved that an important feature of public authorities is their efficiency. The principle of the effectiveness of the public authorities is recognized in some countries on the constitutional level. In the Russian practice the principle of effectiveness also derives its legal consolidation. At present, it established a legal basis for determining the content, forms and methods of implementation of this principle in the practical activities of public authorities. These findings take on even greater relevance in the delegation of its powers by the state to non-state organizations. Their work requires oversight of the effectiveness of the execution of public authority, which must be carried prosecutors. The article analyzes the rules of the foreign law, the Russian regulations and doctrine, as well as the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation.

Key words: efficiency, government, delegation, authority, supervision.

Одним из важных принципов деятельности исполнительных органов государственной власти является их эффективность, которая реализуется в практическом воплощении администрирования, в праве на усмотрение. Власть может быть законной, демократичной, легитимной, но в то же время неэффективной. Последний фактор может привести к тому, что государство окажется неспособным адекватно отвечать появляющимся угрозам, быть неустойчивым в период критиче-

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 16-03-50051

ских ситуаций. Последствия могут быть катастрофическими. Эффективность же коммерческих организаций – проблема собственника. Государство не должно вмешиваться в текущую деятельность хозяйствующего субъекта. Экономический кризис, затронувший всю мировую экономику, указал на возможность государственного контроля за эффективностью коммерческих организаций. Напомним, в США именно прокуратура стала осуществлять контроль за эффективностью управленческих решений в транснациональных корпорациях. В 2009 г. генеральные прокуроры 19 штатов дали поручения провести проверки корпорации «American International Group». В отношении указанной компании была высказана крылатая фраза о «жирных котлах», автором которой стал прокурор штата [9].

В конституционных актах ряда стран предусматривается принцип эффективности как базовая основа оценки деятельности органов государственной власти. Статья 103 Конституции Испании именно в такой трактовке устанавливает принцип эффективности как метод государственного управления. § 19 Конституции Норвежского королевства при закреплении цели государственного управления дополняет оценочной категорией «наибольшая польза для общества». В советский период развития юридической науки принцип эффективности рассматривался как весьма распространенная категория, в частности, выделялась эффективность правовых норм [2]. Подобные исследования происходят и в современной юридической науке [4; 5; 14]. Профессор Д.Н. Бахрах выделяет ключевой критерий организации государственной администрации – ее эффективность [1, с. 162].

В настоящее время происходит определенный поворот к вовлечению эффективности в российский юридический оборот. Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вводит такое понятие как «энергетическая эффективность», под которым понимаются характеристики, отражающие отношение полезного эффекта от использования энергетических ресурсов к затратам энергетических ресурсов, произведенным в целях получения такого эффекта, применительно к продукции, технологическому процессу, юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю. Понятие эффективности в свое наименование включает Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Эффективность, как принцип деятельности и организации исполнительной власти, стал внедряться в наше государство чуть более 10 лет назад. Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. введена в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» статья 26.3.2 «Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации». В развитие закона был принят Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [3]. Следует подчеркнуть, что аналогичная процедура была предусмотрена для органов местного самоуправления. В отношении них принят Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», которым утвержден перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

Апробация указанных документов привела к необходимости совершенствования правового регулирования в указанной сфере [10]. В результате мы имеем вторую волну нормативных актов, которые уже планомерно исходят из принципа эффективности как принципа деятельности практически любого органа публичной власти. В настоящее время приняты:

– Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;

– Указ Президента РФ от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»;

– Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»;

– Постановление Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»;

– Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Указанным Постановлением утвержден ряд значимых документов – Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, Методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, Правила оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, а также применения результатов указанной оценки.

Указанными нормативными актами закладываются правовые основы президентского контроля, совершенствованию которого уделяется значительное внимание в российской юридической науке [12]. Привлечение института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе как один из элементов механизма контроля за деятельностью исполнительных органов государственной власти – предложения Т.Б. Макаровой [6]. А.М. Тарасовым предлагается создать единый орган (с участием представителей трех ветвей власти) координации государственного контроля при Президенте РФ [13]. В то же время в приведенных предложениях, по непонятным причинам, упускается роль прокуратуры – государственного органа, основная функция которого заключается в осуществлении надзора. Прокурорский надзор – самостоятельный вид деятельности в системе осуществления государственной власти. При его осуществлении органы прокуратуры не выступают вышестоящим органом, не исправляют нарушения, не совершают действия за нарушителя, но фиксируют нарушения закона, принимают акты прокурорского реагирования в строго установленной процессуальной форме. Прокурорский надзор отличается постоянством, непрерывностью и оперативностью [11].

Процесс развития системы саморегулирования в области экономики был определен началом административной реформы (согласно Указу Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы

в 2003–2004 годах). Спустя два года (в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р) были приняты Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, а также План мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах. Уже тогда в приведенной Концепции отмечалось, что создание саморегулируемых организаций предусмотрено различными нормативными актами. Попыткой систематизировать выявленные противоречия стал Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [7]. Применительно к заявленной проблеме федеральный закон должен был систематизировать сложившиеся модели саморегулирования в различных сферах. Закон подвел определенный итог стихийного развития саморегулирования в различных отраслях экономики. Статья 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» предусматривает понятие саморегулирования, под которым понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Саморегулируемыми организациями признаются некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида (статья 3 Федерального закона). Таким образом, особенностью саморегулируемой организации выступает то, что она не только принимает стандарты и правила предпринимательской или профессиональной деятельности, но обеспечивает их исполнение мерами дисциплинарного воздействия. Данная функция усиливается применительно к тем саморегулируемым организациям, в отношении которых предполагается обязательное членство. Саморегулируемая организация наделяется также целым набором управленческих полномочий. Анализируя подобный подход, можно его оценить как пробную попытку законодательного закрепления официального делегирования отдельных властных полномочий негосударственным организациям.

Данный вывод нашел свое подтверждение в Постановлении Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» [8]. Напомним, в данном Постановлении оценивалась конституционность норм законодательства о банкротстве, закрепляющих обязательное членство арбитражных управляющих в саморегулируемых организациях. Конституционный Суд РФ сформулировал статусные признаки саморегулируемой организации, дав им общее понятие автономных публично-правовых субъектов. В Постановлении были обозначены публичные полномочия, определяющие специфику правового положения саморегулируемых организаций арбитражных управляющих: нормотворческие, исполнительно-распорядительные, контрольные. Конституционный Суд РФ оттолкнулся от цели создания саморегулируемых организаций – реализация конституционного права на участие в управлении делами государства, предусмотренного статьей 32 Конституции РФ. Было выделено также, что государство тем самым передает часть публично-правовых функций. В Постановлении отмечается двойственная природа саморегулируемых организаций. С одной стороны – субъект частного права, некоммерческая организация, с другой стороны – указанный субъект приобретает специальный публично-правовой статус саморегулируемой организации арбитражных управляющих (с момента включения в единый государственный реестр).

Однако анализ положений Федерального закона и решения Конституционного Суда РФ показывает отсутствие надзора за эффективностью передачи властных полномочий. Между тем публичная власть – проявление принципа народовластия, закрепленного в Основах конституционного строя нашей страны. В статье 23 Закона «О саморегулируемых организациях», определяющей государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций, присутствует только отсылка к «порядку, установленному федеральными законами». Такая модель правового регулирования характеризуется как незавершенная. Получается, что при «приватизации» государственной власти (а именно такой термин нередко присутствует в работах по государственному управлению) остаются нерешенными многие значимые проблемы. Остановимся только на некоторых из них. Так, лицо, выполняющее управленческие функции в саморегулируемой организации, не является субъектом преступлений, предусмотренных главой 30 Уголовного кодекса РФ (должностные преступления). Лицо, выполняя функции представителя государственной власти, не несет ответственность за то, как он их исполняет. Не ясна природа нормативных актов, вырабатываемых саморегулируемыми организациями, и их место в правовой системе Российской Федерации. Нет определенности в порядке обжалования действий должностных лиц саморегулируемых организаций, действующих на основании приведенных нормативных актов.

Сформулируем общие выводы:

1. Принцип эффективности обозначен российскими правовыми актами как обязательный в деятельности органов, осуществляющих публичную власть в Российской Федерации. В настоящее время создана правовая основа для определения содержания, форм и методов реализации данного принципа в практическую деятельность публичных органов.

2. Передача государственной власти негосударственным организациям нуждается в осуществлении действенного контроля и постоянного надзора. Предметом надзора в этом случае должно являться не только соблюдение российского законодательства, но и эффективность осуществления переданных функций.

3. Органом, осуществляющим надзор за эффективностью передачи государственной власти негосударственным организациям, должна стать прокуратура Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. — М. : НОРМА-ИНФРА, 2000. — 640 с.
2. Глазырин В.В. Эффективность правовых норм / В.В. Глазырин, В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко. — М. : Юрид. лит., 1980. — 280 с.
3. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы / под ред. Г.Б. Романовского. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 288 с.
4. Жинкин С.А. Некоторые методологические аспекты исследования эффективности норм права / С.А. Жинкин // Юридический мир. — 2007. — № 4. — С. 22–26.
5. Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга / В.В. Лапаева // Законодательство и экономика. — 2008. — № 10. — С. 5–11.
6. Макарова Т.Б. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации как форма президентского контроля / Т.Б. Макарова // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 4. — С. 26–27.
7. О саморегулируемых организациях: федер. закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 49. — Ст. 6076.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 3. — Ст. 335.

9. Прокуратура: «жирные коты» из АИГ получили даже больше бонусов, чем сообщалось ранее (21 марта 2009 г.) / Сайт NEWSru.com [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.newsru.com/world/21mar2009/aig.html> (дата обращения 29.11.2016).

10. Романовский Г.Б. Исполнительная власть в субъектах Российской Федерации. Комментарии законодательства и судебной практики: монография / Г.Б. Романовский, О.В. Романовская. — Пенза: Информационно-издательский центр ПензГУ, 2007. — 260 с.

11. Романовский Г.Б. Контроль над расходами чиновников / Г.Б. Романовский // Гражданин и право. — 2013. — № 4. — С. 3–10.

12. Романовский Г.Б. Принципы правотворческой политики: проблемы реализации / Г.Б. Романовский // Российский журнал правовых исследований. — 2015. — № 2. — С. 45–50.

13. Тарасов А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля – стратегия сегодняшнего дня / А.М. Тарасов // Бизнес-издание Сейчас.ру. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://www.lawmix.ru/comm/5007> (дата обращения 26.11.2016).

14. Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. — 2009. — № 4. С. 3–9.

REFERENCES

1. Bakhrakh D.N. *Administrativnoe pravo Rossii. Uchebnik dlia vuzov* [Administrative law of Russian. Textbook for university]. Moscow, NORMA-INFRA Publ., 2000, 640 p.

2. Glazyrin V.V., Kudriavtsev V.N., Nikitinskii V.I., Samoshchenko I.S. *Effektivnost' pravovykh norm* [Efficiency of precepts of law]. Moscow, Iurid. lit. Publ., 1980, 280 p.

3. Romanovsky G.B. (ed.) *Gosudarstvennaia vlast' v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: poniatie, organizatsiia, printsipy* [The government in region of the Russian Federation: concept, organization, principles]. Moscow, Iurlitinform Publ., 2016, 288 p.

4. Zhinkin S.A. Some Methodological Aspects of a Research of Efficiency of Rules of Law. *Iuridicheskii mir = Juridical World*, 2007, no. 4, pp. 22–26 (in Russian).

5. Lapaeva V.V. Methodology of Studying of Efficiency of Operation of the Legislation in the Course of Legal Monitoring. *Zakonodatel'stvo i ekonomika = Legislation and economy*, 2008, no. 10, pp. 5–11 (in Russian).

6. Makarova T.B. Assessment of Efficiency of Activity of Executive Authorities of Regions of the Russian Federation as Form of Presidential Control. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2009, no. 4, pp. 26–27 (in Russian).

7. On self-regulatory organizations: the federal law of December 1, 2007 No. 315-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2007, no. 49, art. 6076.

8. On self-regulatory organizations: the federal law of December 1, 2007 No. 315-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF = The Collection of the legislation of the Russian Federation*, 2007, no. 49, art. 6076.

9. *Prokuratura: «zhirnye koty» iz AIG poluchili dazhe bol'she bonusov, chem soobshchalos' ranee (21 marta 2009 g.)* (Prosecutor's office: "fat cats" from AIG have received even more bonuses, than was reported earlier (on March 21, 2009)). Available at: <http://www.newsru.com/world/21mar2009/aig.html> (accessed 29.11.2016).

10. Romanovsky G.B., Romanovskaya O.V. *Iсполnitel'naia vlast' v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii. Kommentarii zakonodatel'stva i sudebnoi praktiki: monografiia* [Executive power in regions of the Russian Federation. Comments of the legislation and jurisprudence: monograph]. Penza, Informatsionno-izdatel'skii tsentr PenzGU Publ., 2007, 260 p.

11. Romanovsky G.B. Control over Expenses of Officials. *Grazhdanin i pravo = Citizen and right*, 2013, no. 4, pp. 3–10 (in Russian).

12. Romanovsky G.B. Principles of Law-making Policy: Realization Problems. *Rossiiskii zhurnal pravovykh issledovaniĭ = Russian journal of legal researches*, 2015, no. 2, pp. 45–50 (in Russian).

13. Tarasov A.M. *Obespechenie effektivnogo vzaimodeistviia i koordinatsii pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontroliia – strategiia segodniashnego dnia* (Ensuring effec-

tive interaction and coordination at implementation of the state control – the strategy of today). Available at: <https://www.lawmix.ru/comm/5007> (accessed 26.11.2016).

14. Tikhomirov Iu.A. Efficiency of the Law: from the Purpose to Result. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2009, no. 4, pp. 3–9 (in Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Романовская Ольга Валентиновна — доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: vlad93@sura.ru.

AUTHOR

Romanovskaya Olga Valentinovna — Doctor of law, professor, Head of department of State and Legal Subjects, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, the Russian Federation, e-mail: vlad93@sura.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Романовская О.В. Правовое регулирование эффективности деятельности организаций, осуществляющих государственно-властные полномочия / О.В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2016. — Т. 4, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovskaya O.V. Legal regulation of efficiency of activity of the organizations performing public authority. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2016, vol. 4, no. 4, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).