

Научная статья  
УДК 340.1  
DOI: 10.37973/KUI.2022.89.32.002



## ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМОТВОРЧЕСТВА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Александр Иванович Попов<sup>1</sup>, Людмила Викторовна Ханахмедова<sup>2</sup>,  
<sup>1,2</sup> Рязанский филиал Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, Рязань, Россия,  
<sup>1</sup> apopov332@mvd.ru, <sup>2</sup> milars-19@mail.ru

### *Аннотация*

**Введение:** в статье на основе анализа действующего законодательства и научной литературы исследуются и рассматриваются вопросы организации эффективного воздействия права на общественные отношения. Авторы отмечают, что действие механизма правового регулирования возможно только на основе гармоничной системы правовых актов во главе с нормами закона. Обосновывается значение нормативных актов органов исполнительной власти в комплексе юридических средств реализации закона. Особое внимание уделяется «делегированному» нормотворчеству как одной из важных форм деятельности органов исполнительной власти, эффективность которой нуждается в оценке.

**Материалы и методы:** нормативную основу исследования составили указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие процедуры правового мониторинга и оценки фактического воздействия. Методологической основой послужили диалектический подход к познанию содержания и сущности правотворческой деятельности органов исполнительной власти, а также общенаучные и частные методы исследования.

**Результаты исследования:** на основе анализа положений нормативных правовых актов, а также научной литературы сформулированы предложения по повышению эффективности нормотворчества органов исполнительной власти, определена специфика эффективности данной деятельности, выявлены элементы нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. Обращается внимание на необходимость совершенствования специальных методик оценки эффективности нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, позволяющих своевременно и адекватно реагировать на потребности общественного развития.

**Обсуждение и заключение:** авторы статьи приходят к выводу, что, несмотря на наличие разработанных критериев эффективности государственного управления, критерии оценки эффективности административного нормотворчества еще нуждаются в определении.

*Ключевые слова:* нормотворчество; эффективность нормотворчества; органы исполнительной власти; мониторинг правоприменительной деятельности

© Попов А.И., Ханахмедова Л.В., 2022

**Для цитирования:** Попов А.И., Ханахмедова Л.В. Проблемы эффективности нормотворчества органов исполнительной власти // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2022. Т. 13. № 4 (50). С. 12 – 17. DOI: 10.37973/KUI.2022.89.32.002

Scientific article

UDC 340.1

DOI: 10.37973/KUI.2022.89.32.002

**PROBLEMS OF THE EFFECTIVENESS OF THE RULE-MAKING  
OF EXECUTIVE AUTHORITIES**

Alexander Ivanovich Popov<sup>1</sup>, Lyudmila Viktorovna Hanahmedova<sup>2</sup>,  
<sup>1,2</sup> Ryazan Branch of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
named after V.Ya. Kikot, Ryazan, Russia,  
<sup>1</sup> apopov332@mvd.ru, <sup>2</sup> milars-19@mail.ru

**Abstract**

**Introduction:** based on the analysis of the current legislation and scientific literature, the authors examine and discuss the issues of organizing the effective impact of law on public relations. The authors denote that mechanism of legal regulation is possible only on the basis of a harmonious system of legal acts headed by the norms of law. They note the value of legislation and regulations of executive authorities in conjunction with legal means of implementation of the law. The authors pay special attention at delegated rule-making as one of the important form of the activities of executive bodies that need assessment.

**Materials and Methods:** legal framework of the study was decrees of the President of the Russian Federation and the resolutions of the Government of the Russian Federation regulating the procedures of legal monitoring and assessment of the actual impact. The methodological basis was the dialectical approach to the knowledge of the content and essence of the law-making activity of executive authorities, as well as general scientific and private research methods.

**Results:** based on the analysis of legal enactments, as well as scientific literature, proposals were formulated to improve the effectiveness of the rule-making of executive authorities, the specifics of the effectiveness of this activity were determined, elements of the rule-making activity of executive authorities were identified. Attention was drawn to the need to improve special methods for evaluating the effectiveness of the normative activity of executive authorities, allowing timely and adequate response to the needs of social development.

**Discussion and Conclusions:** the authors conclude that despite the developed criteria of efficiency of public administration, criteria of assessment of criteria for evaluating the effectiveness of administrative rulemaking require for assessing.

*Keywords: rulemaking; effectiveness of rulemaking; executive authorities; monitoring of law enforcement activities*

© Popov A.I., Hanahmedova L.V., 2022

**For citation:** Popov A.I., Hanahmedova L.V. Problems of the Effectiveness of the Rule-Making of Executive Authorities // Bulletin of the Kazan Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2022. Vol. 13. No 4 (50). P. 12 – 17. DOI: 10.37973/KUI.2022.89.32.002

**Введение**

Одним из важнейших элементов работы государственного механизма является деятельность органов исполнительной власти. На современном этапе развития модели государственного управления к основной тенденции следует отнести расширение полномочий государственных органов исполнительной власти в области нормотворческой деятельности, которая традиционно свойственна законодательной власти. С учетом превалирования классической модели деятельности органов государственной власти в соответствии с их функциональным предназначением актуальным становится вопрос об

эффективности нормотворчества органов исполнительной власти.

**Обзор литературы**

Правовую основу исследования составили указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие процедуры правового мониторинга и оценки фактического воздействия.

Определить особенности нормотворчества органов исполнительной власти, специфику эффективности данной деятельности, выявить элементы нормотворческой деятельности органов исполнительной власти позволили работы Н.В. Макарейко [1], Ю.М. Козлова [2], Л.Л. По-

пова [3], В.Н. Кудрявцева [4], Ю.Г. Арзамасова [5], Ю.А. Тихомирова [6], А.Н. Андрианова [7], Е.В. Раздьяконовой [8].

### Материалы и методы

Методологию исследования составили диалектический подход к познанию содержания и сущности правотворческой деятельности органов исполнительной власти, общенаучные и частные методы исследования, которые позволили проанализировать и обобщить общетеоретические вопросы исследуемой проблемы, а также прийти к соответствующим выводам.

Материалами исследования послужили положения действующих нормативных правовых актов, регулирующих нормотворческую деятельность, а также соответствующая проблематике юридическая научная литература.

### Результаты исследования

С учетом исторической ретроспективы вопроса отметим, что в советской юриспруденции нормотворчество органов исполнительной власти самостоятельно не выделялось и не изучалось. Рассмотрение данного вопроса осуществлялось в рамках управленческой деятельности органов государственной власти. В частности, исследованию подвергалась правотворческая компетенция Правительства СССР и других органов государственного управления.

На современном этапе развития юриспруденции в России и за рубежом понятие нормотворчества органов исполнительной власти широко применяется, осмысливаются его значение, содержание и роль как в системе права, так и в системе государственного управления.

При исследовании нормотворческой деятельности органов исполнительной власти особое внимание уделяется субъектам и назначению этой деятельности. В частности, под нормотворчеством органов исполнительной власти понимается «деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по созданию подзаконных нормативных правовых актов в целях создания правовой базы для реализации законов» [1]. Нередко нормотворчество органов исполнительной власти отождествляется с административным нормотворчеством. При этом последнее рассматривается как процесс создания правового предписания, регулируемого нормами административного права.

В качестве цели нормотворческой деятельности органов исполнительной власти следует указать на содействие изменениям в интересах наиболее эффективного исполнения Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов,

нормативных указов Президента Российской Федерации, других нормативных правовых актов.

В связи с изложенным возникает необходимость определить место нормотворчества органов исполнительной власти в правотворческой деятельности, а также место возникающих в результате этой деятельности нормативных правовых актов. Так, Ю.М. Козлов указывает на то, что нормотворчество органов исполнительной власти является вторичным, детализирующим нормы закона, то есть подзаконным и прямым, направленным на непосредственное воздействие на объект права [2]. В развитие указанного тезиса Л.Л. Попов раскрывает в качестве самостоятельных правоустановительную и правоприменительную функции нормотворчества органов исполнительной власти. В свою очередь, создаваемые субъектами исполнительной власти правовые нормы являются вторичной (производной) формой правоустановления и обеспечивают действенность прежде всего конституционных и законодательных правовых норм. Правоустановление (правотворчество) по своей сути служит целям правоприменения (исполнения), нормативные акты органов исполнительной власти в соответствии с положениями действующего законодательства создаются «во исполнение» законов [3]. При этом сами результаты нормотворческой деятельности напрямую отражаются на действиях правоприменителей.

С учетом изложенного представляется целесообразным отметить, что следует выделить субъекты рассматриваемой нормотворческой деятельности – органы исполнительной власти; ее содержание – деятельность по созданию юридических норм, которые носят подзаконный характер.

В связи с тем, что нормотворческая деятельность органов исполнительной власти многообразна, в юридической литературе предлагается несколько классификаций данной деятельности: по субъектам (индивидуальное либо совместное) [8]; по уровню (федеральном уровне, уровне субъекта в федерациях и органов местного самоуправления); по характеру управляющего воздействия (внутреннее и внешнее) [5]; по видам принимаемых актов (постановления, приказы, правила, положения, уставы, наставления, инструкции, регламенты и т.д.).

В связи с возросшей ролью нормотворчества органов исполнительной власти актуальным становится вопросы его эффективности. Эффективность является универсальным понятием и применяется во всех науках: гуманитарных, математических и естественных.

Официальное определение эффективности дано в ГОСТе, в соответствии с которым эффективность представляет собой соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами (ст. 3.7.10)<sup>1</sup>.

Проблемой изучения эффективности в юриспруденции в разное время занимались А.Б. Венгеров, Д.А. Керимов, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лапаева, А.С. Пашков, Ю.А. Тихомиров. Начиная с 70-х и вплоть до конца 80-х годов XX столетия во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства функционировала лаборатория по изучению эффективности законодательства.

Специфика категории «эффективность» в правоведении выражается в выделении таких понятий, как «эффективность права», «эффективность законодательства», «эффективность правоприменения», «эффективность правового регулирования».

Определение эффективности права или эффективности нормы права было рассмотрено В.Н. Кудрявцевым в монографии «Эффективность правовых норм». Выходя за рамки формального подхода, он изучал соотношение общественно полезных целей, для достижения которых была принята норма, с фактическим результатом действия нормы. Ключевой формой, обеспечивающей достижение цели права, с точки зрения ученого, является правоприменение, то есть деятельность государственных органов, направленная на осуществление правовых норм [4].

Ю.А. Тихомиров, в свою очередь, показал взаимосвязь между эффективностью права и эффективностью законодательства: эффективность законодательства является структурной основой эффективности права, результирующей характеристикой его действия, свидетельствующей о его способности обеспечивать последовательное решение соответствующих проблем общества и государства. Определяется эффективность законодательства сложным комплексом факторов, характеризующих разные сферы жизни общества, в том числе их ближайшие и долговременные изменения [6].

Многие ученые считают понятие «эффективность правового регулирования» обобщающим

по отношению ко всем рассмотренным ранее правовым понятиям эффективности.

В целом необходимо отметить, что эффективность в праве также определяется как соотношение результата с затратами, но при этом исследователи не ограничиваются констатацией формальных моментов, а применяют подход целеполагания, позволяющий учесть субъективный, социальный, гуманитарный, демократический факторы и критерии.

Выявление критериев нормотворчества органов исполнительной власти, по нашему мнению, является достаточно сложной задачей. Представляется, что эффективность нормотворчества наиболее тесно связана с эффективностью деятельности органов исполнительной власти и качеством законодательства. К этим критериям следует экономические и социальные показатели, эффективность контрольно-надзорной деятельности, качество оказания государственных и муниципальных услуг, а также некоторые иные.

В целях оценки эффективности правотворческой деятельности в России традиционно применяются два института оценки эффективности норм права – правового мониторинга и оценки фактического воздействия [7]. Указанные институты базируются на целом комплексе нормативных правовых актов, наиболее важные из них указ Президента Российской Федерации «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»<sup>2</sup>, а также постановление Правительства Российской Федерации «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»<sup>3</sup>.

В соответствии с Методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации выделяются количественные и качественные показатели оценки, в том числе и эффективности правоприменения, с целью дальнейшего принятия (издания) и изменения правовых актов. Среди критериев можно выделить количественные (количество зафиксированных правонарушений в сфере действия нормативного правового акта) и качественные (несоблюдение гарантированных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; использование положений нормативных правовых актов в качестве

<sup>1</sup> Национальный стандарт Российской Федерации. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь: приказ Росстандарта от 28.09.2015 № 1390-ст // Документ опубликован не был.

<sup>2</sup> О мониторинге правоприменения в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 // Российская газета. 2011. 25 мая.

<sup>3</sup> О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2015 № 83 // официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.11.2022).

оснований совершения юридически значимых действий).

Критерии же оценки фактического воздействия включают расходы и доходы от реализации предусмотренных норм, фактические расходы субъекта экономической деятельности, связанные с соблюдением требований, предусмотренных актом, сведения о привлечении к ответственности за нарушение установленных требований.

Отметим, что отдельные показатели и критерии присутствуют в обоих способах оценки эффективности правоприменения. Среди них, прежде всего, финансовые затраты на реализацию нормы, которые можно считать основным эмпирическим показателем оценки эффективности. Другой ключевой критерий – это негативная реализация, то есть несоблюдение правовой нормы, привлечение к ответственности за её нарушение, определяемая статистикой. В нормативных правовых актах не указан критерий, который учеными признается самым значимым, – достижение той общественно значимой цели, ради которой принималась норма.

В настоящее время ученые и практики выделяют три важнейших критерия, которые необходимо применять для определения эффективности нормотворческой деятельности: финансовые расходы, статистика несоблюдения закона, достижение общественно значимой цели [7].

#### **Обсуждение и заключение**

В России нет комплексного нормативного акта, который бы на федеральном уровне регулировал критерии оценки эффективности нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. В отдельных актах министерств установлены критерии оценки эффективности целевых показателей, таких как расходы бюджетных средств на здравоохранение, работа образовательных учреждений. Предусматривается оценка эффективности целевых показателей реализации государственных программ.

При этом на федеральном уровне закреплены критерии оценки эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Для главы региона и для органов исполнительной власти они едины и включают двадцать пунктов<sup>1</sup>. Большая часть из них – это хозяйственно-экономические показатели, показатели социально-культурного развития, например, качество окружающей среды, уровень доступности жилья, уровень бедности. В последние годы все большее внимание уделяется уровню «цифровой зрелости» в сфере здравоохранения, образования, городского хозяйства и строительства, общественного транспорта, подразумевающая использование ими отечественных информационно-технологических решений.

Применяемая оценка эффективности органов исполнительной власти универсальна для всех субъектов федерации.

Следует отметить, что нормотворчество органов исполнительной власти на федеральном уровне и на уровне субъекта Российской Федерации имеет большое значение для управления как страной в целом, так и ее отдельными регионами. В настоящее время оценка эффективности нормотворчества на различных уровнях концептуально не отличается. В субъектах, как и в России в целом, предпринимаются попытки ввести управление по результатам и оценивать результаты нормотворческой деятельности. При этом наряду с количественными показателями оценки применяются и качественные показатели.

Нормотворческая деятельность органов исполнительной власти будет развиваться и в дальнейшем, поэтому целесообразно совершенствовать специальные методики оценки её эффективности, позволяющие своевременно и адекватно реагировать на потребности общественного развития.

#### **СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

1. Макарейко Н. В. Административное право: учебное пособие для вузов. 11-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2019. 280 с.
2. Козлов Ю.М. Административное право: учебник. Москва: Юрист, 1999. 320 с.
3. Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / под ред. Л.Л. Попова. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2018. 456 с.
4. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. Монография. Москва: Юридическая литература, 1980. 280 с.

<sup>1</sup> Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.11.2022).

5. Арзамасов Ю.Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. Москва: Юрлитинформ, 2013. 480 с.
6. Тихомиров Ю.А. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева, А.А. Аюрова и др. Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2016. 336 с.
7. Правовой мониторинг: научно-практическое пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова и Д.Б. Горохова. Москва, 2009. 416 с.
8. Раздьяконова Е.В. Основы нормотворчества: курс лекций. Новосибирск: изд-во СибАГС. 2016. 246 с.

#### REFERENCES

1. Makarejko, N. V. Administrativnoe pravo: uchebnoe posobie dlya vuzov. 11-e izd., pererab. i dop. Moskva: YUrajt, 2019. 280 s.
2. Kozlov YU.M. Administrativnoe pravo: uchebник. Moskva: YUrist, 1999. 320 s.
3. Migachev YU.I., Popov L.L., Tihomirov S.V. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: uchebник dlya akademicheskogo bakalavriata / pod red. L.L. Popova. 5-e izd., pererab. i dop. Moskva: YUrajt, 2018. 456 s.
4. Kudryavcev V.N., Nikitinskij V.I., Samoshchenko I.S., Glazyrin V.V. Effektivnost' pravovyh norm. Monografiya. Moskva: YUridicheskaya literatura, 1980. 280 s.
5. Arzamasov YU.G. Teoriya i praktika vedomstvennogo normotvorchestva v Rossii: Monografiya. Moskva: YUrlitinform, 2013. 480 s.
6. Tihomirov YU.A. Effektivnost' zakonodatel'stva: voprosy teorii i praktika: monografiya / YU.A. Tihomirov, V.P. Emel'yancev, A.A. Ayurova i dr. Moskva: NIC INFRA-M, 2016. 336 s.
7. Pravovoj monitoring: nauchno-prakticheskoe posobie / pod red. YU.A. Tihomirova i D.B. Gorohova. Moskva, 2009. 416 s.
8. Razd'yakonova E.V. Osnovy normotvorchestva: kurs lekcij. Novosibirsk: izd-vo SibAGS. 2016. 246 s.

---

#### Информация об авторах:

**Попов Александр Иванович**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, [aropov332@mvd.ru](mailto:aropov332@mvd.ru)

**Ханахмедова Людмила Викторовна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, [milars-19@mail.ru](mailto:milars-19@mail.ru)

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

#### Information about the authors:

**Popov Alexander I.**, Candidate in Law (Research doctorate), Associate Professor, Head of the Department of State and Civil Law Disciplines of the Ryazan Branch of the V.Y. Kikoty Moscow University of MIA of Russia, [aropov332@mvd.ru](mailto:aropov332@mvd.ru)

**Hanahmedova Lyudmila V.**, Candidate in Law (Research doctorate), Associate Professor at the Department of State and Civil Law Disciplines of the Ryazan Branch of the V.Y. Kikoty Moscow University of MIA of Russia, [milars-19@mail.ru](mailto:milars-19@mail.ru)

The authors have read and approved the final version of the manuscript.

#### Заявленный вклад авторов:

**Попов Александр Иванович** – инициация исследования; формирование общей идеи исследования, теоретических выводов и рекомендаций; сбор и анализ эмпирического и научного материала, научная редакция текста.

**Ханахмедова Людмила Викторовна** – постановка цели и задач исследования, определение объекта и методов, анализ результатов и выводов исследования, их уточнение и дополнение.

Статья получена: 12.09.2022.

Статья принята к публикации: 21.12.2022.

Статья опубликована онлайн: 26.12.2022.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаем.