

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ – филиал РАНХиГС

*На правах рукописи*

**МАЗЕИН Артем Владимирович**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ФОРМ И МЕТОДОВ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И УСЛОВИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – Административное право;  
административный процесс

Диссертация  
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, доцент  
**Щукина Татьяна Владимировна**

Екатеринбург – 2021

## Оглавление

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Сущность государственного управления на современном этапе развития Российской Федерации .....</b>	<b>18</b>
§ 1.1. Понятие и общая характеристика государственного управления.....	18
§ 1.2. Система и структура государственного управления .....	32
§ 1.3. Система и структура органов исполнительной власти в Российской Федерации .....	45
§ 1.4. Характеристика административно-правового статуса исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	74
<b>Глава 2. Правовая природа форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации .....</b>	<b>95</b>
§ 2.1. Понятие и содержание управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.....	95
§ 2.2. Характеристика правового регулирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации .....	107
§ 2.3. Понятие и виды форм управленческих действий .....	117
§ 2.4. Понятие и виды методов управленческих действий .....	131
<b>Глава 3. Новые стратегии и условия модернизации форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации .....</b>	<b>142</b>
§ 3.1. Стратегическое государственное управление: общая характеристика, правовое регулирование .....	142
§ 3.2. Общая характеристика стратегий и условий модернизации управленческой деятельности органов исполнительной власти .....	162
§ 3.3. Совершенствование форм и методов управленческой деятельности в современных условиях.....	171
<b>Выводы и рекомендации.....</b>	<b>187</b>
<b>Список использованных источников и литературы.....</b>	<b>196</b>
<b>Приложение 1 .....</b>	<b>248</b>
<b>Приложение 2 .....</b>	<b>253</b>
<b>Приложение 3 .....</b>	<b>254</b>

## Введение

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена социально-экономическими условиями и новыми направлениями научно-технологического развития Российской Федерации, способствующими изменению организационно-правового выражения управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Совершенствование управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеет важное значение для развития государства в целом и поддерживается Президентом Российской Федерации. В связи с этим глава государства отмечает, что «страна развивается, идет вперед, но все это происходит только тогда, когда развиваются регионы Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В настоящее время исследования административно-правовой науки и нормативно-правовая база, касающиеся регулирования форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представлены фрагментарно. С учетом этого необходимо проведение комплексного исследования форм и методов управленческой деятельности в аспекте их регионального регулирования. Значение подобного изучения объективно необходимо, так как непрерывно модернизируются формы и методы современной управленческой деятельности. В настоящее время модернизация обусловлена необходимостью достижения национальных целей развития, определенных Указом Президента Российской Федерации<sup>2</sup>. К числу национальных целей развития относятся «сохранение населения, здоровье и благополучие людей», «комфортная и безопасная среда для жизни», «обеспечение цифровой трансформации», которые подразумевают достижение отдельных задач, требующих модернизации форм и методов современной управленческой деятельности (например, достижения «цифровой зрелости» государственного управления). Необходимость решения подобных задач обуславливает потребность в определении новых стратегий административно-правового регулиро-

---

<sup>1</sup> Послание Президента Федеральному Собранию : послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>2</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.08.2020).

вания форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, то есть определения порядка достижения соответствующих целей.

С учетом изложенного проведение комплексного исследования современного состояния форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является актуальным для административного права и юридической науки в целом.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Вопросы государственного управления в отечественной правовой науке достаточно серьезно разработаны. В советское время И.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, В.М. Манохин, Л.П. Юзков и другие ученые проводили комплексные исследования в области государственного управления (по вопросам организации государственного управления в системе советского общества, организации советского государственного аппарата и др.). В современной науке административного права вопросы государственного управления раскрываются в работах Г.В. Атаманчука, С.Н. Братановского, Л.А. Душакловой, С.С. Купреева, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, В.П. Уманской, О.В. Шмалий, Т.В. Щукиной, В.А. Юсупова и других ученых. Указанные авторы в своих работах затрагивают проблемы построения системы и структуры государственного управления, его эффективности, стратегической направленности и др.

Значительное место в работах по вопросам государственного управления занимают исследования субъектов государственного управления, в том числе органов исполнительной власти. Правовой статус органов исполнительной власти в советское время исследовался Д.Н. Бахрахом, Н.А. Волковым, В.С. Куренным, Б.М. Лазаревым и другими учеными. В современной правовой науке рассматривается в работах З.В. Баликоева, В.В. Гончарова, Е.А. Кравцовой, Л.А. Мицкевич, С.С. Собянина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова и других. Особенности конституционно-правового регулирования установления системы органов исполнительной власти исследуют В.Б. Аверьянов, Ф.М. Аляутдинов, Б.П. Елисеев и другие.

Сущность и характерные черты формирования системы исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации раскрыты в работах А.А. Бондаренко, В.В. Володина, Т.М. Макосейчук, А.Н. Ошкина и других.

Научное обоснование форм и методов управленческой деятельности субъектов государственного управления в значительной степени проведено советскими учены-

ми, в том числе Е.А. Агеевой, В.В. Плешаковым, В.В. Литвиновым, А.И. Орловым, Н.В. Силуяновой, которые рассматривали отдельные формы или методы деятельности. Наиболее комплексно вопросы регулирования форм и методов деятельности были рассмотрены советским административистом И.И. Евтихиевым. В настоящее время формы и методы управленческой деятельности (управленческих действий) представлены в работах Д.Б. Бодгаева, Ю.К. Валяева, Е.Г. Капустиной, Д.В. Осинцева, А.А. Савостина, Б.Л. Храпинского, Д.В. Чермянинова и других авторов, которые преимущественно рассматривают отдельно или формы, или методы деятельности.

Возрастает актуальность исследования правового регулирования применения современных информационно-коммуникационных технологий в управленческой деятельности. Так, вопросы цифровизации, внедрения информационных технологий рассматриваются С.М. Зубаревым, Н.Н. Ковалевой, С.Е. Чанновым, Т.В. Щукиной и другими учеными. Вопросы цифровизации государственного управления раскрываются в публикациях зарубежных ученых, в том числе исследователей из Университета Бари Альдо Моро (С. Ardito, D. Caivano, L. Colizzi, L. Verardi), из Университета Шпайера (В.В. Wirtz, V. Göttel, P. Langer, M.-J. Thomas), из университетов Гонконга и Хубэя (W. Wu, K.-P. Chow, Y. Mai, J. Zhang).

С социально-философской точки зрения управленческие отношения являются объектом изучения Е.В. Вязовой, В.С. Диева, И.В. Муравьева, А.М. Новикова, Д.А. Новикова, В.И. Слока, А.Ю. Шабайкина.

**Объектом** настоящего исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления управленческой деятельности субъектами государственного управления, в том числе исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

**Предметом** исследования являются административно-правовые нормы, регламентирующие формы и методы управленческой деятельности, особенности управленческой практики, а также базовые положения науки административного права в соответствующей сфере.

**Научная гипотеза** исследования состоит в предположении, что модернизация форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ связана со следующими факторами: а) актуализацией государственной политики стратегического планирования; б) изменением устойчивости социально-экономической ситуации в стране; в) усилением влияния научно-

технологического развития на управленческую деятельность и последующим прогрессивным внедрением в ее содержание новых информационно-коммуникационных технологий.

**Основной целью** исследования является анализ с позиции науки административного права современного состояния форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также определение стратегий их модернизации в условиях достижения национальных целей развития государства.

Указанная цель обуславливает необходимость решения следующих **задач**:

- 1) дать общую характеристику государственного управления и обобщить научные подходы в административно-правовой науке, касающиеся его содержания;
- 2) проанализировать систему государственного управления и определить место исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в ней;
- 3) исследовать административно-правовой статус исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;
- 4) конкретизировать содержание управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ как вида социальной деятельности и сформулировать элементы ее структуры;
- 5) аргументировать развитие стратегического государственного управления, включая модернизацию форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в условиях достижения национальных целей развития;
- 6) определить условия модернизации форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;
- 7) обосновать реализацию новых методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, в том числе методов клиентоцентричного управления;
- 8) предложить уточнения к существующим классификациям форм и методов современной управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;
- 9) сформулировать предложения по изменению и дополнению действующих нормативных правовых актов, регулирующих управленческую деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

**Методологической основой** настоящего исследования являются универсальные, общенаучные и специальные методы.

Формированию представления о развитии управленческой деятельности способствует использование диалектического метода, в основе которого лежит анализ традиционных форм и методов управленческих действий, а также их сопоставление с формами и методами, появляющимися благодаря развитию информационно-коммуникационных технологий, цифровизации, клиентоцентричного подхода.

Системный подход к исследованию рассматриваемых отношений позволяет сформировать представление о системе субъектов государственного управления, о системах исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, определить место отдельных органов в государственном управлении, установить систему правового регулирования управленческой деятельности. Применение анализа, синтеза, обобщения, моделирования позволило наглядно выразить представления об исследуемых системах.

Специально-юридическая методология представлена формально-юридическим и историко-правовым методами, позволяющими выявить изменения в регулировании правовых отношений. Кроме того, использование сравнительно-правового метода позволило определить существующие различия в подходах к определению содержания управленческой деятельности, ее форм, методов, а также выявить особенности их правового закрепления.

Также из числа специальных методов был использован контент-анализ правовых актов, который позволил предметно исследовать значительное количество правовых актов субъектов РФ с целью выявления моделей регулирования исследуемых отношений. Использование соответствующих методов способствовало комплексному анализу предмета исследования для достижения поставленных задач.

**Теоретическую основу** диссертационного исследования составляют фундаментальные работы ученых в области теории государства и права, административного права и процесса, в том числе труды С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, Н.А. Волкова, В.В. Володина, И.И. Евтихиева, Б.П. Елисеева, Л.А. Душаковой, Н.Н. Ковалевой, Ю.М. Козлова, В.С. Куренного, Б.М. Лазарева, Д.В. Осинцева, В.В. Плешакова, Б.В. Россинского, А.А. Савостина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, В.П. Уманской, О.В. Шмалий, Т.В. Щукиной, Л.П. Юзькова, В.А. Юсупова.

Кроме того, теоретическая основа исследования сформирована с учетом социально-философских исследований В.Г. Афанасьева, А.А. Богданова, Е.В. Вязовой, В.С. Диева, И.В. Муравьева, А.М. Новикова, Д.А. Новикова, В.И. Слока, А.Ю. Шабайкина.

**Правовую основу** исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, законодательство субъектов РФ, акты Союза ССР, регулирующие осуществление управленческой деятельности.

**Информационную базу исследования** составили:

- информация официальных сайтов субъектов государственного управления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- материалы правоприменительной практики;
- решения высших судебных органов;
- официальная статистическая информация, представленная в различных докладах, отчетах, обзорах, выступлениях.

**Научная новизна** диссертационного исследования определяется объективной необходимостью исследования модернизации форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в современных условиях реализации национальных целей развития и изменяющейся социально-экономической ситуации, включая ускоренные темпы цифровизации. Новизна также определена восполнением недостаточной разработанности теоретических и практических аспектов модернизации форм и методов управленческой деятельности на уровне субъектов Российской Федерации.

В результате проведенного исследования:

- *обобщены* административно-правовые подходы к государственному управлению, управленческой деятельности, ее формам и методам, изложенным в современных научных работах, системе нормативных правовых актов, управленческой практике;
- *выявлено* многообразие системы и структуры исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, включая варианты правовой регламентации компетенции последних;

- *систематизированы* элементы структуры управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также *аргументирована* характеристика их правового регулирования;

- *определено*, что стратегия модернизации управленческой деятельности отражает порядок достижения целей ее развития;

- *продемонстрировано* развитие правового регулирования стратегического планирования в рамках стратегического государственного управления, в том числе на уровне субъектов РФ;

- *раскрыты* стратегические направления модернизации управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ на современном этапе: клиентоцентричность, гибридность (междисциплинарность), цифровизация;

- *предложены* отдельные подходы к раскрытию и классификации форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в условиях их модернизации.

На защиту выносятся следующие **положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны**:

1. Представлена унифицированная типология иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, построенная на основе единства и многообразия осуществляемых ими функций, объема их компетенции и основных используемых форм управленческих действий. Сущность этой типологии заключается в формировании непротиворечивой системы органов, в которую, кроме органов исполнительной власти, традиционно представленных на федеральном и региональном уровне (министерства, службы, агентства), включаются иные органы, осуществляющие специальные функции. В их числе: а) управления; б) аппараты высшего должностного лица и (или) высшего исполнительного органа государственной власти; в) представительства субъекта РФ. Реформирование систем органов исполнительной власти субъектов РФ с учетом этой типологии обеспечит реализацию принципа единства системы публичной власти и устранил существующие в рамках таких систем противоречия.

С учетом этого рекомендовано с целью обеспечения единства системы публичной власти в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» унифицировать наименования типов

иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, предусмотрев, что конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ могут устанавливаться другие наименования иных исполнительных органов субъекта РФ.

2. Разработана Типовая модель положения об исполнительном органе субъекта РФ, которая базируется на взаимном детерминирующем влиянии целей, задач, функций, полномочий, а также форм и методов деятельности соответствующих органов. Доказано, что использование Типовой модели позволяет унифицировать структуру нормативных правовых актов, определяющих правовой статус исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, способствует формированию в разных субъектах РФ единообразного подхода к правовому закреплению компетенции.

3. Сформулировано понятие метода управленческой деятельности, основанное на телеологическом подходе к государственному управлению. Разработанное понятие построено на предметно-логических связях базовых структурных элементов управленческой деятельности и определяет систему влияния субъекта государственного управления в рамках своей компетенции на управляемый объект, его состояние и поведение при осуществлении субъектом государственного управления конкретных управленческих действий в той или иной форме, направленных на достижение целей государственного управления.

4. Разработана периодизация правового регулирования стратегического государственного управления в России, обусловленная логикой развития методологии и правовой основы управления. Эта периодизация включает: 1 этап – «Внедрение программно-целевого подхода» (до 2005 года); 2 этап – «Внедрение проектного подхода при реализации приоритетных национальных проектов, проектов субъектов РФ» (2005–2012 годы); 3 этап – «Реализация стратегических указов Президента Российской Федерации и принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как фактор консолидации стратегической управленческой деятельности» (2012–2016 годы); 4 этап – «Гибридизация проектного и программно-управления, в том числе в условиях необходимости достижения национальных целей развития» (с 2016 года). Доказано, что гибридизация методов программного и проектного управления является результатом генезиса стратегического государственного управления.

5. Доказано, что разработка и реализация стратегии модернизации управленческой деятельности в форме государственной программы (подпрограммы) является правовым механизмом модернизации управленческой деятельности. Аргументировано, что в рамках стратегического планирования в сфере развития государственного управления в субъектах РФ стратегия модернизации управленческой деятельности представляет систему планирования мероприятий, обеспечивающих отдельные преобразования управленческой деятельности, отражающую цели, направления, этапы, меры по достижению ожидаемых результатов изменения содержания управленческой деятельности в конкретных сферах управления. Выявлены ключевые направления модернизации управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: 1) реализация стратегии клиентоцентричности; 2) гибридизация форм и методов управленческих действий; 3) внедрение новых форм и методов управленческих действий.

6. Обосновано расширение классификаций форм управленческих действий, обусловленное развитием элементов структуры управленческой деятельности. Аргументировано, что в рамках классификации в зависимости от инициатора следует дополнительно выделять формы управленческих действий, реализуемые в проактивном порядке, а в зависимости от воздействия административно-правового режима следует дополнительно выделять формы управленческих действий, реализуемые в условиях режима повышенной готовности.

Первое дополнение обусловлено необходимостью использования проактивных технологий, управленческое решение с применением которых реализуется автоматически в рамках исполнения алгоритма. Второе дополнение позволит отразить специфику деятельности в рамках иных режимов, а не только в условиях чрезвычайного или военного положения.

7. Доказана институционализация новой формы управленческих действий – выявления в Интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих реагирования. Определено, что использование этой формы управленческих действий обеспечивает деформализацию коммуникации между гражданами и органами исполнительной власти субъектов РФ. Разработано предложение по дополнению статьи 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» частью 5, устанавливающей особый порядок осуществления соответствующих действий:

«5. Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан не распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением индивидуальных сообщений граждан в социальных сетях, мессенджерах, блогах направляемых ими в адрес государственных органов и (или) органов местного самоуправления, или публикаций в социальных сетях, мессенджерах, блогах, размещаемых гражданами для ознакомления неограниченным кругом лиц, которые требуют реагирования. Порядок рассмотрения соответствующих сообщений и публикаций устанавливается государственными органами и органами местного самоуправления.».

8. Обоснована институционализация методов автоматического (цифрового) информирования, выражающих систему влияния на поведение граждан и организаций посредством их оповещения в режиме реального времени о различных фактах, возможности осуществления того или иного действия. Доказано, что использование соответствующих методов создает условия для своевременного осуществления управленческих действий. Для правового закрепления указанных методов предложено дополнить часть 3 статьи 21 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», определяющую возможности, которые обеспечивает портал государственных и муниципальных услуг, пунктом 6<sup>2</sup> следующего содержания:

«6<sup>2</sup>) автоматическое информирование заявителя с его согласия о необходимости обращения за предоставлением государственной или муниципальной услуги и (или) ее получения;».

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования выражается в том, что оно является комплексным исследованием проблем модернизации форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В результате проведенного исследования:

- *обосновано* выделение базовых элементов структуры управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;

- *уточнено* понятие метода управленческого действия, отражающего связь соответствующего воздействия с целями деятельности;

- *систематизированы* этапы развития правового регулирования стратегического государственного управления, в том числе на уровне субъектов РФ;

- *сформулирована* стратегия клиентоцентричности в государственном управлении и продемонстрировано влияние стандартов клиентоцентричности на модернизацию форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ;

- *представлены* уточненные классификации форм управленческих действий в зависимости от инициатора и в зависимости от воздействия административно-правового режима;

- *предложено* выделение особой группы методов управленческих действий – методов автоматического (цифрового) информирования.

**Практическая значимость** диссертационного исследования состоит в возможности использования основных положений, выводов и рекомендаций, изложенных в работе, для совершенствования правового регулирования управленческой деятельности. В работе представлены конкретные предложения по совершенствованию действующего административного законодательства, касающегося форм и методов управленческой деятельности органов исполнительной власти. Положения, выводы исследования могут быть использованы в образовательном процессе в рамках курсов «Административное право», «Правовое регулирование управленческой деятельности».

**Обоснованность и достоверность результатов исследования.** Работа построена на современной методологии познания и обширном эмпирическом материале, которые базируются на новейших достижениях правовой науки.

Достоверность предлагаемых положений и выводов подтверждена:

- использованием различных методов исследования, в том числе общенаучных методов (системный анализ, синтез, обобщение, моделирование), а также специальных методов юридических исследований (сравнительно-правовой, историко-правовой, контент-анализ правовых актов);

- анализом и обобщением широкого круга литературных источников, отражающих результаты исследований известных российских и зарубежных ученых по проблемам государственного управления, управленческой деятельности;

- контент-анализом большого перечня правовых актов, регулирующих осуществление отдельных управленческих действий, принятых федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти всех субъектов РФ.

**Апробация результатов исследования.** В период подготовки диссертации автор выступал с докладами по отдельным положениям диссертации на международных и всероссийских научных конференциях: «Миссия современного государства и права в эпоху социальных перемен» (Иркутск, 2018); «Проблемы правового регулирования защиты прав и законных интересов участников административных и финансовых отношений» (Краснодар, 2018); «Реализация государственной политики в области противодействия коррупции в организациях, подведомственных Министерству науки и высшего образования Российской Федерации» (Москва, 2019); «Кутафинские чтения» (Москва, 2019, 2020); V научно-техническая конференция студентов и аспирантов РТУ МИРЭА (Москва, 2020); «Правовое регулирование государственного управления в сфере информационных технологий, интеллектуальных прав и молодежного предпринимательства» (Москва, 2020); «Государство и общество России в контексте современных геополитических вызовов: новации, экономика, перспективы» (Чебоксары, 2021); Международная научная конференция Уральского научного форума по проблемам окружающей среды (Челябинск, 2021); II Международный научно-практический форум по природным ресурсам, окружающей среде и устойчивому развитию (Барнаул, 2021); «Право в современном мире: формирование правовой экосистемы в постпандемийном мире» (Екатеринбург, 2021); «Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития» (Екатеринбург, 2021).

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре правового обеспечения государственного управления и национальной безопасности факультета права и безопасности Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

**Публикация результатов исследования.** В период 2018–2021 годов основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих публикациях автора (общим объемом 8,6 п.л.):

*Публикации в изданиях из перечня, утвержденного Ученым советом Академии*

1. Мазеин А.В. Выявление в Интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих реагирования, как новая форма управленческой деятельности / А.В. Мазеин // Административное и муниципальное право. – 2021. – № 1. – С. 1–14.

*Публикации в изданиях, включенных в перечень  
рецензируемых научных изданий и журналов, рекомендованных ВАК России*

2. Мазеин А.В. Правовое определение проекта «Умный город» как формы организации управленческой деятельности / А.В. Мазеин // Право и практика. – 2020. – №4. – С. 67–75.

3. Мазеин А.В. Административно-правовое регулирование проактивных форм управленческой деятельности органов государственной власти: текущее состояние и перспективы / А.В. Мазеин // Юридические исследования. – 2021. – № 9. – С. 63–80.

4. Мазеин А.В. Региональная практика правового регулирования использования социальных сетей в управленческой деятельности органов государственной власти / А.В. Мазеин // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2021. – № 3. – С. 14–25.

5. Мазеин А.В. Понятие принципа проактивности в управленческой деятельности органов исполнительной власти: научные и легальные подходы / А.В. Мазеин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3-1 (85). – С. 229–238.

6. Мазеин А.В. Формы управленческой деятельности в современной системе государственного управления: новые форматы и правовое регулирование / А.В. Мазеин, Т.В. Щукина // Вестник академии права и управления. – 2021. – № 4. – С. 74–82.

*Публикации в изданиях, входящих в международную базу цитирования Scopus*

7. Mazein A. Impact of sustainable development goals on strategic planning in the Russian regions / A. Mazein // E3S Web Conf. 258 06001. – 2021. – DOI: 10.1051/e3sconf/202125806001.

*Прочие публикации*

8. Мазеин А.В. Национальные проекты как новая форма управленческой деятельности и средство предупреждения коррупции / А.В. Мазеин // Молодые ученые. – 2018. – № 9. – С. 16–18.

9. Мазеин А.В. Электронные формы управленческой деятельности как элемент механизма противодействия коррупции / А.В. Мазеин // Сборник научных трудов по противодействию коррупции. отв. ред. А. М. Воронов, И. И. Бутрим. М., 2019. – С. 293–302.

10. Мазеин А.В. Основания для формирования системы правового регулирования цифровой экономики и ее элементов / А.В. Мазеин // Миссия современного гос-

ударства и права в эпоху социальных перемен (материалы Межд. науч.-практ. конф.) – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2019. – С. 153–157.

11. *Мазеин А.В.* Проблемы развития и правовой регламентации форм государственного управления на современном этапе / А.В. Мазеин // Актуальные проблемы административного и финансового права. Сборник статей. СКФ ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», ООО «Издательский Дом – Юг». Краснодар, 2019. – С. 86–93.

12. *Мазеин А.В.* Практика правового регулирования электронного документооборота в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа / А.В. Мазеин // Права и обязанности гражданина и публичной власти: поиск баланса интересов (Материалы XVII Межд. науч.-практ. конф. (Кутафинские чтения) Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) и XX Межд. науч.-практ. конф. юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ), в 5 ч. – М., 2020. – С. 288–292.

13. *Мазеин А.В.* Влияние информационно-коммуникационных технологий на модернизацию форм управленческой деятельности / А.В. Мазеин // Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – 2021. – № 1 (24). – С. 21–27.

14. *Мазеин А.В.* Цифровая модернизация отдельных сфер государственного управления и форм управленческой деятельности: региональный опыт в условиях пандемии / А.В. Мазеин // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки : Материалы конф. в рамках X Московской юридической недели. В 5-ти ч., Москва, 24–27 ноября 2020 года. – Москва : РГ-Пресс, 2021. – С. 425–429.

15. *Мазеин А.В.* Деформализация управленческой деятельности при предоставлении государственных услуг и выполнении государственных функций / А. В. Мазеин // Правовое регулирование государственного управления в сфере информационных технологий, интеллектуальных прав и молодежного предпринимательства : Сборник научных статей / Под общей редакцией Т.В. Щукиной, Н.Н. Коновалова. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Русайнс», 2021. – С. 80–85.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования. Настоящая диссертация состоит из введения, трех глав, в том числе одиннадцати параграфов, выводов и рекомендаций, списка использованных источников и литературы,

а также приложений. Приложения иллюстрируют многообразие типов иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и отсутствие единства подходов к закреплению полномочий в положениях об исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. В отдельном приложении приводится предлагаемая Типовая модель положения об исполнительном органе субъекта РФ.

## Глава 1. Сущность государственного управления на современном этапе развития Российской Федерации

### § 1.1. Понятие и общая характеристика государственного управления

При описании взаимодействия людей, общества, технических устройств, и биологических организмов традиционно используется категория «управление», позволяющая отразить связи элементов соответствующей системы и характер их взаимодействия. В настоящее время идея об управлении как об универсальной категории не оспаривается в научном сообществе. Общенаучный характер этой категории, по мнению В.В. Плешакова, делает ее «своеобразным мостиком, с помощью которого идеи, средства и методы одних наук переносятся в другие»<sup>1</sup>.

В целом вопросы управления раскрываются в самых разных отраслях знания: от естественно-научного блока до социального, что подтверждается их включением в предмет различных научных специальностей<sup>2</sup>. Профессор А.П. Николаева-Чинарова и профессор Л.Л. Геращенко в социально-философском анализе классифицируют процессы управления по трем основным классам: в технических системах, в биологических системах, в социальных и культурных системах<sup>3</sup>. Подобный подход использует профессор Ю.Н. Старилов, определяющий механический, биологический и социальный типы управления<sup>4</sup>.

Подобные представления о типах управления различаются в зависимости от предмета научного познания. В основе дифференциации таких представлений лежит структурно-функциональный подход к анализу исследуемых отношений. Необ-

---

<sup>1</sup> Плешаков В.В. Административный метод советского государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Плешаков Валерий Васильевич. – Москва, 1978. – С. 8.

<sup>2</sup> Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093 : приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24.02.2021 г. № 118 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>3</sup> Николаева-Чинарова А.П. Философия управления в системе координат современной культуры / А.П. Николаева-Чинарова, Л.Л. Геращенко // Вестник ТГУ. – 2013. – № 3 (119). – С. 283–287.

<sup>4</sup> Старилов Ю.Н. Курс общего административного права : В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. – 711 с. / Ю.Н. Старилов. – Москва: Норма, 2002. – С. 156–157.

ходимыми элементами этого подхода является анализ «структуры» (совокупности статусов) и «функций», выполняемых элементами системы<sup>1</sup>.

По сути дела, управление включает в себя определенный набор структурных компонентов. Представления о структурном компоненте управления изменяются в зависимости от специфики изучаемых отношений, например, в технических науках в качестве самостоятельных элементов системы управления изучаются различные устройства, в биологии – живые существа, в социальных науках – общество и индивиды. Представления о функциональном компоненте управления традиционно связываются с характером воздействия субъекта управления на управляемый объект, при этом такое воздействие можно различать по формам и методам. Таким образом, многообразие сфер применения термина «управление» предопределяет отсутствие его общепринятого определения. Более того, по мнению Е.В. Вязовой, различие в определениях этого термина также может быть связано с социокультурными условиями формирования той или иной исследовательской концепции<sup>2</sup>.

С учетом представления о сферах применения этого термина рассмотрим сущность *социального управления*, являющегося одновременно видом управления и родовым понятием для государственного управления. Понятие «социальное управление» также не имеет единственного общепризнанного определения. Различные науки формируют собственные точки зрения. И.В. Муравьев выделяет философские, психологические, экономические, социологические, политико-правовые группы определений<sup>3</sup>. Содержание всех обозначенных групп определений сводится к указанию на следующие основные элементы системы управления: управляющую подсистему, управляемую подсистему, воздействие одной подсистемы на другую для достижения целей социальной системы<sup>4</sup>.

Говоря об элементах системы социального управления, согласимся с Л.А. Мицкевич и А.Ф. Васильевой, отмечающими, что «элементами социальных

---

<sup>1</sup> Костин В.А. Структурно-функциональная парадигма как теоретическое основание управления корпоративным образованием / В.А. Костин, С.В. Климан // Вопросы управления. – 2013. – № 3 (24). – С. 155–160.

<sup>2</sup> Вязова Е.В. Управление в информационном обществе : философский аспект: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Вязова Екатерина Валерьевна. – Москва, 2009. – С. 42.

<sup>3</sup> Муравьев И.В. Управление как предмет социально-философского анализа: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Муравьев Игорь Вячеславович. – Москва, 2007. – С. 26–28 ; Вязова Е.В. Указ. соч. С. 42.

<sup>4</sup> Слок В.И. Социальное управление в обществе риска : философский анализ: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Слок Владимир Игоревич. – Уфа, 2017. – С. 37.

систем, в которых реализуется социальное управление, являются люди»<sup>1</sup>. При этом люди и их коллективы выступают одновременно и как элементы управляющей подсистемы, и как элементы управляемой подсистемы. В зависимости от содержания вышеуказанных элементов исследователи выделяют различные виды социального управления (государственное, религиозное, семейное и др.).

В наиболее общем значении «в зависимости от субъекта управления социальное управление проявляется в двух аспектах: в самоуправлении и во внешнем по отношению к управляемой подсистеме воздействии», что отмечает В.И. Слок, говоря о видах управления<sup>2</sup>. Н.К. Липович в зависимости от характерных признаков субъекта социального управления предложила различать государственное и общественное управление, религиозное, семейное управление<sup>3</sup>. Отметим, что сегодня эта классификация не исчерпывает всех существующих видов управления. В частности, не выделено управление, осуществляемое органами местного самоуправления.

Указанный пробел учтен в распространенной классификации, разделяющей социальное управление в зависимости от субъекта и объекта управления на государственное управление, муниципальное управление (или местное самоуправление), управление на уровне организации (менеджмент)<sup>4</sup>. При этом такая классификация также не лишена изъянов, поскольку отдельно не выделяется управление в социальных группах (например, в религиозных объединениях, в товариществах собственников недвижимости и т.п.).

Появление новых классификаций и их расширение связано с развитием общества. Так, содержание основных элементов социального управления постоянно развивается: изменяется статус управляющих субъектов, модернизируются способы взаимодействия, изменяются цели развития.

Очевидно, что изменения содержания элементов системы социального управления способствовали его эволюции. В.И. Слок, в частности, прослеживает эволюцию социального управления «от общинного самоуправления и авторитарного управления к гражданскому участию и делегированному государственному, сетевому».

---

<sup>1</sup> Мицкевич Л.А. Административное право. Кейсы, сценарии практических занятий, рекомендации для преподавателей и студентов : учеб. пособие / Л.А. Мицкевич, А.Ф. Васильева. – Москва: Проспект, 2021. – С. 115.

<sup>2</sup> Слок В.И. Указ. соч. С. 37.

<sup>3</sup> Липович Н.К. Административно-правовые вопросы программно-целевого управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Липович Надежда Константиновна. – Свердловск, 1989. – С. 14.

<sup>4</sup> Муравьев И.В. Указ. соч. С. 78.

му управлению»<sup>1</sup>. Соглашаясь с В.И. Слоком, подчеркнем, что государственное управление представляет наиболее сложно организованный вид управления. Поскольку объектом исследования настоящей диссертации являются вопросы организации государственного управления, рассмотрим его более подробно.

В настоящее время в ряде правовых исследований авторы обращают внимание на то, что *понятие «государственное управление»* не закреплено действующей Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция РФ)<sup>2</sup>. В связи с этим профессор Э.Г. Липатов и профессор С.Е. Чаннов указанное понятие называют «анахроничным наследием советского периода, когда отрицалась идея разделения властей»<sup>3</sup>.

Действительно, в отличие от Конституции РФ советские Конституции устанавливали правовые основы государственного управления. Так, Конституция СССР 1924 года определяла, что Народные Комиссариаты образуются для руководства отдельными отраслями государственного управления<sup>4</sup>. Конституция СССР 1936 года в главах V и VI определяла статус органов государственного управления<sup>5</sup>. Конституция СССР 1977 года в статье 131 устанавливала, что «Совет Министров СССР правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению Союза ССР»<sup>6</sup>.

Профессор П.И. Кононов указывает, что сущность государственного управления сегодня не раскрыта в федеральном законодательстве<sup>7</sup>. На наш взгляд, подобное представление следует соотнести с современной правовой регламентацией государственного управления. В частности, в статье 3 Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственное управление представляется как «деятельность органов государ-

<sup>1</sup> Слок В.И. Указ. соч. С. 37–58.

<sup>2</sup> См., напр.: Вишняков В.Г. Майские указы: почему затянулось проведение преобразований / В.Г. Вишняков // Законодательство и экономика. – 2014. – № 1. – С. 5–16.

<sup>3</sup> Липатов Э.Г. Конституционно-правовое регулирование разграничения полномочий в Российской Федерации как способ реализации распределительной политики / Э.Г. Липатов, С.Е. Чаннов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – №7. – С. 24.

<sup>4</sup> Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик : утвержден ЦИК СССР 6 июля 1923 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.04.2021).

<sup>5</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.04.2021).

<sup>6</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.04.2021).

<sup>7</sup> Кононов П.И. О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия / П.И. Кононов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 64–70.

ственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности»<sup>1</sup>. Более того, положения о государственном управлении встречаются в иных федеральных законах. Так, глава IV Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» посвящена регулированию государственного управления в соответствующей сфере<sup>2</sup>. В ряде законов содержатся косвенные указания на осуществление в РФ государственного управления (нормы об «информационной поддержке государственного управления» и др.)<sup>3</sup>.

Указание на осуществление государственного управления содержится также в конституциях (уставах) субъектов РФ. Например, в уставах 15 субъектов РФ определено, что административно-территориальное устройство соответствующего субъекта устанавливается для эффективного осуществления функций государственного управления, для его территориальной организации (Забайкальский, Пермский, Приморский и Хабаровский края, Амурская, Ивановская, Кировская, Московская, Орловская, Рязанская, Свердловская, Смоленская и Тюменская области, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ)<sup>4</sup>.

В этих условиях автор считает допустимым использование понятия «государственное управление». Говоря о его содержании, отметим, что представления о характерных чертах государственного управления могут изменяться в зависимости от подхода, используемого исследователем, поэтому определим особенности существующих подходов.

К настоящему времени сложилось два *основных подхода к пониманию сущности государственного управления*: широкий и узкий. Различие названных подходов связано, прежде всего, с определением системы субъектов, осуществляющих управляющее воздействие. Ключевым в дискуссии является вопрос: включать ли в управ-

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

<sup>2</sup> Об использовании атомной энергии : федеральный закон от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2021).

<sup>3</sup> Об обеспечении вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 488-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2021).

<sup>4</sup> См., напр.: Устав Смоленской области : закон Смоленской области от 15 мая 2001 года № 37-з // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2021) ; Устав Ивановской области : закон Ивановской области от 18 февраля 2009 года № 20-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2021) ; Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 № 115-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2021).

ляющую подсистему только исполнительные органы государственной власти или рассматривать категорию субъектов управления более широко?

В широком понимании государственное управление представляет деятельность государства в лице всех созданных им органов: представительных, исполнительных, судебных, органов прокуратуры и т.д. Признавая существование этого подхода, профессор Ю.Н. Стариков отмечает, что такой подход отражает регулируемую деятельность государства в целом<sup>1</sup>. В.П. Уманская указывает, что такой подход отражает «общую функциональную характеристику государственной власти, включая все три ее ветви»<sup>2</sup>. И.Л. Бачило, М.А. Лапина и Д.В. Карпучин под государственным управлением в широком смысле понимают «целевую деятельность всей системы субъектов государственной власти, включая органы исполнительной власти, в соответствии с действующим законодательством при контроле граждан и организаций, требующая системной и комплексной организации всех ветвей государственной власти»<sup>3</sup>.

Отдельное внимание широкому подходу уделяет в своих работах профессор Б.В. Россинский. Он отдает должное идеям профессора Ю.М. Козлова, который в 1967 году указывал на возможность различать «...исполнительно-распорядительную деятельность, осуществляемую органами государственного управления, и управленческую деятельность, осуществляемую другими государственными органами, а также общественными организациями»<sup>4</sup>. Профессор Б.В. Россинский подробно рассматривает не только теоретические представления, но и законодательные основы соответствующей точки зрения. Значимыми представляются рассуждения профессора о формировании широкого подхода в советское время, а также примеры влияния Государственного Комитета Обороны и о соотношении его деятельности с деятельностью Совнаркома СССР; убедительны примеры деятельности советов народного хозяйства, созданных после 1957 года и др.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : В 3 т. Т. 1. С. 156–157.

<sup>2</sup> Уманская В.П. Государственное управление государственная служба в современной России : монография / В.П. Уманская, Ю.В. Малеванова. – Москва: Норма, 2020. – С. 14.

<sup>3</sup> Бачило И.Л. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти / И.Л. Бачило, М.А. Лапина, Д.В. Карпучин // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 13.

<sup>4</sup> См.: Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы : монография / Б.В. Россинский. – Москва: Норма: ИНФРА-М, – 2020. – С. 28.

<sup>5</sup> Там же ; Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / под общ. ред. профессора С.В. Запольского. – Москва: Прометей, 2017. – С. 18.

При этом профессор Б.В. Россинский, являясь сторонником широкого подхода, говорит о существовании в отечественной науке боязни «понимания государственного управления как комплексной деятельности всех государственных органов»<sup>1</sup>. По его мнению, популярность узкого подхода, при котором государственное управление ассоциируется с деятельностью исполнительных распорядительных органов, связана и с тем, что значительное место в процессе управления занимает исполнение принятого решения, и с учетом этого оно осуществляется преимущественно органами исполнительной власти<sup>2</sup>.

М.В. Костенников, А.В. Куракин и А.В. Павлюк в рамках широкого подхода предлагают следующее определение государственного управления: «это осуществляемое на основе законов и иных нормативных актов целенаправленное воздействие государственных органов на общественные отношения, для их упорядочения, преобразования и изменения в соответствии с целями государственной политики»<sup>3</sup>. Говоря о широком понимании термина «государственное управление», профессор Б.В. Россинский выражает надежду на то, что оно прочно завоеует свои позиции, но до этого должно пройти немалое время<sup>4</sup>.

С другой стороны, профессор Ю.Е. Аврутин широкий подход к пониманию государственного управления называл анахронизмом, указывая на функциональное и компетенционное отличие органов, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, от иных форм реализации государственной власти<sup>5</sup>. Именно пониманием управления как исполнительной и распорядительной деятельности отличается узкий подход<sup>6</sup>. В рамках этого подхода государственное управление связывается с практической реализацией исполнительной власти<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> *Россинский Б.В.* К 25-летию Основного Закона. Конституция Российской Федерации как основа построения и развития системы исполнительной власти / Б.В. Россинский // *Административное право и процесс.* – 2018. – № 12. – С. 4–11.

<sup>2</sup> *Россинский Б.В.* Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы: монография. – С. 38.

<sup>3</sup> *Костенников М.В.* К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.В. Павлюк // *Административное и муниципальное право.* – 2013. – № 5. – С. 430–439.

<sup>4</sup> *Россинский Б.В.* Проблемы государственного управления с позиции теорий систем : монография / Б.В. Россинский. – Москва: Норма, 2021. – С. 132.

<sup>5</sup> *Аврутин Ю.Е.* Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? / Ю.Е. Аврутин // *Административное право и процесс.* – 2016. – № 8. – С. 18–28.

<sup>6</sup> См.: *Нишник Н.Р.* Правовое регулирование государственно-управленческих отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Нишник Нина Романовна. – Киев, 1992. – С. 34 ; *Стариков Ю.Н.* Курс общего административного права : В 3 т. Т. 1. С. 156–157.

<sup>7</sup> *Душакова Л.А.* Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Душакова Леся Анатольевна. – Москва, 2020. – С. 50.

Узкий подход также получил развитие в советской правовой науке. Профессор И.И. Евтихийев отмечал, что государственное управление есть преимущественная сфера работы исполнительных и распорядительных органов государства<sup>1</sup>. Такое узкое понимание было связано с тем, что Конституция 1936 года разграничивала «весь объем государственной деятельности по органам власти и управления»<sup>2</sup>. Профессор М.М. Бринчук отмечает, что в советское время «вся власть принадлежала Советам», при этом в структуре органов государства выделялись исполнительно-распорядительные органы, им подчиненные, что дало основания говорить отдельно об узком понимании государственного управления<sup>3</sup>.

Говоря о советском государственном управлении, профессор В.А. Юсупов акцентирует внимание на том, что оно выражало организующую целенаправленную деятельность системы исполнительно-распорядительных органов государственной власти<sup>4</sup>. Профессор Л.П. Юзьков особо указывал на государственное управление как на организующую, подзаконную, подконтрольную и подотчетную деятельность, «осуществляемую в процессе оперативного, непосредственного, повседневного и профессионального руководства государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством»<sup>5</sup>.

Узкий подход к пониманию государственного управления распространен и в настоящее время<sup>6</sup>. При этом он находит отражение и в действующих правовых актах. Например, в уставах 9 субъектов РФ содержатся отдельные положения, определяющие, что функции государственного управления осуществляют «исполнительные органы государственной власти» (Пермский край, Амурская, Ивановская, Костромская, Липецкая, Московская, Свердловская области), «органы исполнительной власти» (Смоленская область, Приморский край).

---

<sup>1</sup> *Евтихийев И.И.* Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра. юрид. наук / Евтихийев Иван Иванович. – Москва, 1948. – С. 133.

<sup>2</sup> Там же. С. 9

<sup>3</sup> *Бринчук М.М.* Государственное управление как эколого-правовая категория / М.М. Бринчук // Экологическое право. – 2006. – № 1. – С. 10–16.

<sup>4</sup> *Юсупов В.А.* Научные основы государственного управления в СССР : учеб. пособие / В.А. Юсупов, Н.А. Волков. – Казань: Издательство Казанского университета, 1972. – С. 14.

<sup>5</sup> *Юзьков Л.П.* Государственное управление в политической системе советского общества: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Юзьков Леонид Петрович. – Киев, 1985. – С. 128.

<sup>6</sup> *Купреев С.С.* Современные тенденции организации российского государственного управления / С.С. Купреев // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 3. – С. 25–31 ; *Машаров И.М.* Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание / И.М. Машаров // История государства и права. – 2006. – № 9. – С. 19–21 ; *Волницкая С.С.* Государственное управление и его основные характеристики и функции в таможенной сфере / С.С. Волницкая, В.Г. Волницкий // Научная сессия ГУАП: сб. докладов науч. сессии, посвященной Всемирному дню авиации и космонавтики. – Санкт-Петербург, 2019. – С. 315–318.

Профессор М.М. Бринчук подтверждает допустимость использования этого подхода на примере правового регулирования государственного экологического контроля<sup>1</sup>. Он отмечает, что до 2002 года к числу субъектов государственного экологического контроля были отнесены среди прочего законодательные органы, а с принятием Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» число субъектов государственного экологического контроля было сокращено до исполнительных органов государственной власти<sup>2</sup>.

Помимо вышеуказанных подходов, известен еще один специальный подход к пониманию государственного управления, рассматривающий его исключительно как организацию управленческой деятельности государственного аппарата<sup>3</sup>. Такой деятельностный подход не получил распространения. Профессор Г.В. Атаманчук по этому вопросу заметил, что «необходимо все-таки различать управленческую деятельность субъектов власти (воли) и управление как целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие этих же субъектов на управляемые объекты»<sup>4</sup>.

Не вступая в дискуссию о первенстве широкого или узкого подхода к пониманию государственного управления, отметим, что в настоящем исследовании рассматриваются формы и методы управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти. При этом также приводятся примеры реализации форм управленческой деятельности, осуществляемых по поручению исполнительных органов государственной власти субъектами, не отнесенными к их числу. Это формально позволяет отнести диссертанта к числу сторонников широкого подхода. При этом для однозначного представления о субъекте управления в рамках такого подхода предлагается давать специальное пояснение, определяющее статус субъекта. Например, «управленческая деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

В завершение описания подходов к пониманию государственного управления отметим еще одно представление о рассматриваемом явлении – предложение рассматривать государственное управление в статике и динамике. Так, по мнению

---

<sup>1</sup> Бринчук М.М. Указ. соч. С. 10–16.

<sup>2</sup> Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

<sup>3</sup> См.: Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – Москва: Норма, 2011. – С. 96.

<sup>4</sup> Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность / Г.В. Атаманчук. – Москва: Культура: Академический проект, 2006. – С. 143.

Л.А. Душаковой: «государственное управление в статике – это функция государства как сложной системы, обуславливающая ее внутреннюю организацию и функционирование»<sup>1</sup>. В динамике государственное управление представляет властное воздействие, осуществляемое специально созданным аппаратом. То есть государственное управление «представляет собой собственно механизм ее (*государственной власти – А.М.*) реализации»<sup>2</sup>. Такой взгляд на вопросы государственного управления позволяет уяснить высокое значение государственного управления для общества и выявить порядок его осуществления. Более того, такое понимание обуславливает необходимость совершенствования представлений о государственном управлении, поскольку достижение целей государственного управления в условиях их изменения предполагает модернизацию механизма реализации власти, в том числе форм и методов управленческой деятельности.

При этом в настоящее время в работах по правовому регулированию государственного управления целям последнего уделяется значительное внимание. Например, профессор О.В. Шмалий отмечает, что «сущностное назначение государства находится в плоскости удовлетворения выражающего общественные потребности публичного интереса», при этом сущность рассматриваемого феномена состоит в выражении общей воли<sup>3</sup>. В целом действие субъектов государственного управления в наилучших интересах общества как цель их деятельности признается многими учеными, в том числе зарубежными<sup>4</sup>.

Сегодня в российской практике цели государственного управления фактически получили формальное закрепление. Соответствующий «публичный интерес» выражен в *5 национальных целях развития*, установленных Указом Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>5</sup>. В соответствии с этим Указом Президента РФ к числу национальных целей отнесены «сохранение населения, здоровье и благополучие людей», «возможности для самореализации и развития талантов», «комфортная

---

<sup>1</sup> Душакова Л.А. Указ. соч. С. 47.

<sup>2</sup> Там же. С. 49.

<sup>3</sup> Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростов-на-Дону, 2011. – С. 47.

<sup>4</sup> Coghill K. Existential public value / K. Coghill // International Journal of Public Administration. – 2021. – № 2. – С. 1–10.

<sup>5</sup> О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.08.2020).

и безопасная среда для жизни», «достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», «цифровая трансформация».

Очевидно, что с развитием общества цели государственного управления меняются. Например, до недавних пор представления о цифровой трансформации в принципе отсутствовали. В настоящее время вопросы цифровой трансформации различных сфер, в том числе государственного управления, активно обсуждаются в научном сообществе<sup>1</sup>. Отметим, что изменение целей государственного управления и способов их достижения определяют развитие *управленческих концепций*, разнообразие которых известно, прежде всего, в зарубежных экономических, политических и прочих исследованиях.

Профессор В.П. Орешин, рассматривая развитие научных школ государственного управления, перечисляет, в частности, следующие концепции: школа поведенческих или бихевиористских наук в сфере государственного управления; школа количественного подхода к управлению; ситуационный подход; школа общественного управления и др.<sup>2</sup>.

Профессор А.В. Курочкин, кроме вышеуказанных направлений, рассматривает также современные подходы: синергетический подход; сетевой подход; концепция «нового государственного менеджмента» (New Public Management); концепция «руководства» (governance)<sup>3</sup>.

Не преследуя задачи рассмотрения названных подходов, отметим, что в течение последних лет в мировом сообществе популярной является концепция «хорошего руководства» или «благого управления» (Good Governance), направленная на расширение сфер участия общества в управлении государством и достижение социально значимых целей<sup>4</sup>. В рамках этой концепции «главный субъект управления делегирует многие распорядительно-организационные, регулятивные, нормотворческие, финансово-экономические функции разным субъектам управления»<sup>5</sup>. Соответ-

---

<sup>1</sup> Например, в ходе Кутафинских чтений 25 ноября 2020 года на базе Университета имени О.Е. Кутафина под руководством А.В. Минбалева состоялась работа секции «Конституционное регулирование информационных отношений в условиях цифровой трансформации».

<sup>2</sup> Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие. / В.П. Орешин. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – С. 16–22.

<sup>3</sup> Курочкин А.В. Государственное управление как наука: история и современное состояние / А.В. Курочкин. – Санкт-Петербург.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2011. – С. 30–106.

<sup>4</sup> Череева Б.Т. Современные концепции государственного управления: теория и практика / Б.Т. Череева // Central Asian economic review. – 2019. – № 2. – С. 104.

<sup>5</sup> Бурганова Л.А. Теория управления : учеб. пособие. / Л.А. Бурганова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: ИНФРА-М, 2014. – С. 120.

ствующая концепция находит отражение в разных решениях Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>.

Отдельные элементы, характерные для этой концепции, также проявляются в настоящее время в российском законодательстве. Например, сегодня активное закрепление в российском законодательстве находит «расширение гражданского участия» в государственном управлении. В частности, подтверждением этому могут служить следующие положения: 1) частью 3 статьи 47 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ установлено требование публичного обсуждения доклада, содержащего результаты обобщения правоприменительной практики контрольного (надзорного) органа<sup>2</sup>; 2) Федеральным законом от 27 октября 2020 года № 346-ФЗ уточнены условия участия независимых экспертов – представителей научных, образовательных и других организаций в работе конкурсных и аттестационных комиссий государственных органов<sup>3</sup>. При этом прямого закрепления в российском законодательстве указанные концепции не находят.

Формированию полного представления о государственном управлении способствует также его сопоставление с другими схожими понятиями (руководство, менеджмент, государственная власть, исполнительная власть и др.). Говоря о соотношении понятия «государственное управление» с иными понятиями, нужно отметить, что в целом категория «управление» имеет значительное место в социально-философском анализе. Сопоставляя понятия «управление», «регуляция», «координация», «руководство», И.В. Муравьев отмечает, что в этом ряду именно социальное управление является базовой категорией, а остальные выступают его функциями<sup>4</sup>. Подобной позиции придерживаются и многие правоведы, что подтверждается включением названных категорий в число функций государственного управления.

Также для описания вопросов воздействия управляющей подсистемы на управляемую используются и другие термины. В зарубежной литературе повсеместно используется понятие «менеджмент». Профессор В.С. Диев отмечает, что

---

<sup>1</sup> Декларация совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях : резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 24 сентября 2012 года // Консультант-Плюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.12.2020).

<sup>2</sup> О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.08.2020).

<sup>3</sup> О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» : федеральный закон от 27 октября 2020 года № 346-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.08.2020).

<sup>4</sup> Муравьев И.В. Указ. соч. С. 25.

русский вариант этого понятия существенно шире. В англоязычной литературе, говоря о менеджменте, всегда подразумевают фигуру менеджера. В более широком смысле, как правило, применяется термин «администрация», «администрирование», то есть само воздействие<sup>1</sup>. Российский же термин включает оба этих элемента, а потому и встречается в различных науках.

Кроме того, соотношение отдельных понятий по рассматриваемому вопросу актуально с учетом продолжающейся дискуссии о широком и узком понимании государственного управления. Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов и С.В. Тихомиров отмечают, что государственное управление по своему содержанию и формам осуществления отличается от законодательной и судебной деятельности<sup>2</sup>.

Кроме того, важным остается вопрос соотношения понятия «государственное управление» с терминами «государственная власть» в целом и «исполнительная власть» в частности. Само существо власти подразумевает возможность подчинения воли управляемых в соответствии с решениями управляющих. При этом такое подчинение основано на возможности применения мер принуждения. С учетом этого государственная власть реализуется в настоящее время в условиях известной теории разделения властей соответствующими органами власти. Поэтому понятие «государственной власти» целесообразно сопоставлять с понятием «государственного управления» в широком значении, а понятие «исполнительной власти» как ветви государственной власти с понятием «государственного управления» в узком значении.

По мнению многих исследователей, понятие «государственная власть» связано с политической волей. Еще в монографии «Советы народных депутатов и органы государственного управления» 1987 года под редакцией Г.В. Барабашева и Ю.М. Козлова отмечено, что «в органах государственной власти в максимальной степени находит свое выражение политический аспект рассматриваемой проблемы, а в органах государственного управления – организационный», а соответствующие два аспекта неразрывно связаны между собой<sup>3</sup>.

В науке административного права существуют также схожие позиции по вопросу соотношения понятий «исполнительная власть» и «государственное

---

<sup>1</sup> Диев В.С. Философия управления: область исследований и учебная дисциплина / В.С. Диев // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2012. – № 2 (18). – С. 61.

<sup>2</sup> Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 13.

<sup>3</sup> Советы народных депутатов и органы государственного управления / Ю.М. Козлов, Г.В. Барабашев, Р.Ф. Васильев [и др.] ; под ред. Г.В. Барабашева, Ю.М. Козлова. – Москва: Издательство МГУ, 1987. – С. 34.

управление». Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров отмечают, что термин «исполнительная власть отражает политико-правовое содержание, в то время как государственное управление – организационно-правовое»<sup>1</sup>. Профессор Ю.Н. Стариков указывает: «государственное управление является формой осуществления исполнительной власти»<sup>2</sup>.

Наконец, Д.В. Осинцев соотносит понятие «государственное управление» с понятием «администрирование». Ключевым моментом, на который он обращает внимание, является то, что управление имеет свой процесс: разработка и принятие управленческого решения, исполнение решения и его проверка<sup>3</sup>. При этом элементы администрирования существуют преимущественно на этапе исполнения управленческого решения, поскольку оно включает «оперативное регулирование текущих управленческих связей, корректировку решений, оперативное распорядительство и т.п.»<sup>4</sup>. Д.В. Осинцев отмечает конвейер-процессный подход администрирования, которое лишь поддерживает порядок управления. То есть администрирование отражает воспроизводимое исполнение управленческого решения.

С учетом рассмотренных подходов можно выделить основные признаки государственного управления как юридической категории, позволяющие сформулировать определение указанного термина.

По мнению автора, *государственное управление* представляет вид социального управления, отражающий научно обоснованное непосредственное организующее воздействие на социальные институты в рамках повседневного осуществления управленческой деятельности, направленной на исполнение законов, для реализации целей развития государства. При этом в зависимости от подхода различаются представления о субъектах управления. В рамках узкого подхода к их числу относятся исполнительные органы государственной власти, в рамках широкого – все органы власти, а также уполномоченные организации. В целом все субъекты управления осуществляют свою деятельность методами, которые выражаются в определенных административно-правовых формах<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 123.

<sup>2</sup> Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : В 3 т. Т. 1: С. 193–194.

<sup>3</sup> Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Осинцев Дмитрий Владимирович. – Екатеринбург, 2013. – С. 358.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти : системный подход / В.П. Уманская ; отв. ред. Б.В. Россинский. – Москва: НОРМА, 2014. – С. 21.

## § 1.2. Система и структура государственного управления

Многие современные исследования социальных процессов неотъемлемым элементом выделяют формирование системного представления об объекте изучения. На фоне стремительного развития информационно-коммуникационных технологий, информационных сетей за последние десятилетия многократно возросло влияние системного представления о процессах и явлениях на методологию исследований<sup>1</sup>. Правовые исследования, в том числе в области государственного управления, не являются исключением<sup>2</sup>.

В настоящее время известно много определений понятия «система». Рассмотрение их многообразия нашло отражение во многих работах российских и зарубежных авторов. Например, среди отечественных ученых вопросы теории систем нашли отражение в работах профессора А.И. Уемова<sup>3</sup>; среди зарубежных исследователей особое внимание этому вопросу уделяет профессор Индианского университета в Блумингтоне С. Хмело-Сильвер<sup>4</sup>.

В праве получило распространение определение системы, которое предложил профессор В.П. Реутов. Он определил, что «система в праве – это объективно существующее и автономно функционирующее целостное множество элементов, отличающееся качественным постоянством и одновременно развивающееся и изменяющееся на основе единства и противоречивости»<sup>5</sup>.

Значительное влияние на представление о системах в отечественной науке имеет «Всеобщая организационная наука (тектология)» А.А. Богданова<sup>6</sup>. Базовыми элементами его представления выступают следующие: «1) всякое организованное целое есть система активностей, развертывающихся в определенной среде, в непре-

<sup>1</sup> *Jacobson M.J.* Complex systems in education: Scientific and educational importance and implications for the learning sciences / M.J. Jacobson, U. Wilensky // *The Journal of the Learning Sciences*. – 2006. – № 15. – С. 11–34.

<sup>2</sup> См.: *Россинский Б.В.* Проблемы государственного управления с позиции теорий систем. 264 с. ; *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления : учебник для бакалавриата / В.Е. Чиркин. – 6-е изд., перераб. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 400 с.

<sup>3</sup> *Уемов А.И.* Системный подход и общая теория систем / А.И. Уемов. – Москва: Мысль, 1978. – 272 с.

<sup>4</sup> См.: *Hmelo-Silver C. E.* Comparing expert and novice understanding of a complex system from the perspective of structures, behaviors, and functions / C.E. Hmelo-Silver, M.G. Pfeffer // *Cognitive Science*. – 2004. – № 28. – С. 127–138.

<sup>5</sup> *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права / В.П. Реутов. – Пермь: Издательство Пермского государственного университета, 2002. – С. 43.

<sup>6</sup> *Богданов А.А.* Всеобщая организационная наука (тектология) : [в 3 ч.] / А.А. Богданов. – 3. изд., перераб. и доп. – Москва: Книга, 1929. – 300 с.

рывном взаимодействии с нею; 2) каждая часть организованной системы находится в определенном функциональном отношении к целому»<sup>1</sup>.

Профессор Б.В. Россинский, посвятивший некоторые свои работы системному подходу к государственному управлению, анализирует идеи А.А. Богданова и отмечает, что он (А.А. Богданов) «подошел к системе (комплексу) как к совокупности элементов и связей между ними, свойства которой не сводятся к простой сумме свойств ее отдельных элементов. Он показал, что при надлежащей организации системы ее интегральные возможности выше, чем сумма потенциальных возможностей составляющих частей»<sup>2</sup>. Следуя подобному принципу, академик В.Г. Афанасьев также определял систему как совокупность компонентов, взаимодействие которых вызывает появление новых интегративных качеств<sup>3</sup>. Такой важный эффект позволяет системам развиваться.

Пониманию сущности систем способствует также выявление *принципов их построения*, их основных характеристик. Так, по мнению немецких ученых Р. Мехрена, А. Ремпфлера, Дж. Бухгольц, Е. М. Ульрих-Ридхаммер, принципами построения систем являются:

- 1) отражение в модели реальных явлений, процессов;
- 2) демонстрация сложности структуры и сложности взаимодействия элементов системы (путем отражения линейных и нелинейных связей);
- 3) отражение представления об открытости системы и ее взаимодействии со средой;
- 4) самоорганизация как свойство элементов системы и их устойчивых связей<sup>4</sup>.

Принимая во внимание названные принципы при формировании представления о системе государственного управления, будем также придерживаться подхода, предлагаемого рядом исследователей, выделяющих три *стадии моделирования системы*, которые сводятся к следующим действиям<sup>5</sup>:

<sup>1</sup> Там же. С. 286.

<sup>2</sup> Россинский Б.В. Проблемы государственного управления с позиции теорий систем. С. 17–18.

<sup>3</sup> Афанасьев В.Г. О системном подходе в социальном познании / В.Г. Афанасьев // Вопросы философии. – 1973. – № 6. – С. 99.

<sup>4</sup> Mehren R. System competence modelling: Theoretical foundation and empirical validation of a model involving natural, social, and human-environment systems / R. Mehren, A. Rempfler, J. Buchholz, J. Hartig, E.M. Ulrich-Riedhammer // Journal of Research in Science Teaching. – 2018. – № 55. – С. 685–711.

<sup>5</sup> Mambrey S. The Impact of System Specifics on Systems Thinking / S. Mambrey, J. Timm, J.J. Landskron, P. Schmiemann // Journal of Research in Science Teaching. – 2020. – № 57 (10). – С. 1632–1651 ; Mambrey S. Young Students' Reasoning about Ecosystems: The Role of Systems Thinking, Knowledge, Conceptions, and Representation / S. Mambrey, N. Schreiber, P. Schmiemann // Research in Science Education. – 2020. – № 57. – С. 1632-1651.

- 1) выявление структуры системы как несвязанного набора элементов;
- 2) анализ способов взаимодействия структурных элементов системы, их функций, то есть анализ поведения системы;
- 3) моделирование системы на основе определения места структурных элементов и связей между ними с учетом отражения взаимодействия со средой.

С учетом названных принципов построения системы и стадий ее моделирования отметим следующее.

Структура любой системы отражает состав ее элементов. По замечанию профессора И.Л. Бачило, структура создает рамки, ограничения системы<sup>1</sup>. Применительно к структуре системы государственного управления нужно понимать ее особенности. Как справедливо отмечает профессор Г.В. Атаманчук, соответствующая структура обусловлена «общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе»<sup>2</sup>.

В целом *структура системы государственного управления*, как и системы социального управления, состоит из управляемой и управляющей подсистем.

Для уяснения места в рамках каждой подсистемы отдельных элементов предлагаем использовать основания дифференциации властных и невластных субъектов, предложенные Д.В. Осинцевым. Он различает следующие виды дифференциации публичных ролей субъектов административно-правовых отношений:

1) *статусную*, в зависимости от административной правоспособности, при которой властные субъекты имеют возможность устанавливать правила поведения, а невластные должны действовать согласно установленным правилам;

2) *функциональную*, в зависимости от компетенции как совокупности полномочий, поскольку компетенция разных элементов структуры в рамках одной подсистемы может различаться;

3) *организационно-структурную*, в зависимости от особенностей внутренней структуры их построения (отсутствие или наличие территориальных подразделений, единоначалие или коллегиальный характер деятельности и др.);

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: правовые проблемы / И.Л. Бачило; отв. ред. Б.М. Лазарев. – Москва: Наука, 1984. – С. 11.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы : учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. – Москва: Экономика, 2000. – С. 65.

4) *процессуальную*, в зависимости от объема прав на разных этапах административных производств<sup>1</sup>.

Из названных Д.В. Осинцевым видов статусная дифференциация ложится в основу выделения управляемой и управляющей подсистем государственного управления. Именно наличие властных полномочий и возможность устанавливать правила поведения отличает элементы названных подсистем.

Элементы *управляемой подсистемы*, в отношении которых субъекты управления осуществляют исполнительную и распорядительную деятельность, являются объектами государственного управления. Объекты управления образуют структуру управляемой подсистемы.

Профессор Г.В. Атаманчук в наиболее общем значении к объектам государственного управления относит «те общественные отношения, виды деятельности и социальные роли, которые непосредственно связаны с воспроизводством материальных и духовных продуктов и социальных условий жизнедеятельности людей»<sup>2</sup>. При этом профессор предлагает разделять объекты государственного управления на экономические, социальные и духовные. А.Л. Слепышев относит к числу основных объектов государственного управления «суверенное национальное пространство, население страны, в том числе отдельно взятый индивид, объединения граждан и осуществляемую ими деятельность, а также государственные органы управления и их деятельность»<sup>3</sup>.

Соглашаясь с приведенными идеями по определению объекта государственного управления, отметим, что представления о нем также могут изменяться с учетом развития общества. Ведь как отмечает профессор И.Л. Бачило: «структура является динамичным образованием»<sup>4</sup>.

В настоящее время распространены предложения по отдельному рассмотрению в качестве объекта государственного управления информации, информационных технологий<sup>5</sup>. Поддерживая эту идею, подчеркнем, что высокое значение информации как объекта управления подтверждается правовым регулированием отноше-

<sup>1</sup> Осинцев Д.В. Указ. соч. С. 43–48.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. – Москва: Омега-Л, 2013. – С. 90, 97.

<sup>3</sup> Слепышев А.Л. Государственное управление: объекты и приоритеты. Часть I / А.Л. Слепышев // Социум и власть. – 2015. – № 2 (52). – С. 89.

<sup>4</sup> Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. С. 11.

<sup>5</sup> Хохлов В.А. Информация в системе государственного управления: понятие, значение / В.А. Хохлов // Социально-политические науки. – 2017. – № 3. – С. 66–70.

ний по ее использованию. Так, использование информационных технологий для повышения качества жизни и работы граждан и улучшения условий деятельности организаций являются сегодня целью реализации государственной программы РФ «Информационное общество»<sup>1</sup>. Также высокое значение внедрения информационных систем косвенно подтверждается их обособленным бюджетным учетом<sup>2</sup>.

Вторым важным элементом системы государственного управления является *управляющая подсистема*. Особенность управляющей подсистемы государственного управления в том, что ее элементы (органы власти и уполномоченные организации), являясь субъектами управления, осуществляют нормативно установленные властные полномочия.

Совокупность субъектов управления образует соответствующую структуру<sup>3</sup>. Отдельные подходы к пониманию структуры субъектов управления существуют в действующем законодательстве. Так, в соответствии с приказом Министерства финансов РФ от 29.11.2017 № 209н определен порядок применения бюджетной классификаций операций сектора государственного управления<sup>4</sup>. В приказе под «сектором государственного управления» понимается совокупность органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных (муниципальных) учреждений, иных юридических лиц, осуществляющих в соответствии с законодательством РФ бюджетные полномочия получателя бюджетных средств.

Очевидно, что указанное определение выходит за рамки и узкого, и широкого подхода к государственному управлению, сформировавшегося в административном праве, поскольку, в частности, в этом приказе к сектору государственного управления отнесены органы местного самоуправления и муниципальные учреждения. Тем не менее, даже без учета органов местного самоуправления такое представление

---

<sup>1</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>2</sup> О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 85н «О порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения»: приказ Министерства финансов Российской Федерации от 08.06.2020 № 98н // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2021).

<sup>3</sup> Липович Н.К. Указ. соч. С. 22–23.

<sup>4</sup> Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления: приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29.11.2017 № 209н // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.04.2021).

о государственном управлении определяет его масштаб и разветвленную структуру субъектов управления.

Отметим, что в теории субъекты управления в зависимости от специфики деятельности, от организационной структуры объединяются в разные подсистемы. При этом такие систематизации, по мнению профессора И.Л. Бачило, «полезны при уяснении правового положения органов»<sup>1</sup>.

Выше уже упоминались виды дифференциации публичных ролей субъектов административно-правовых отношений, предложенные Д.В. Осинцевым. С учетом различных оснований дифференциации можно различать виды субъектов управления. В рамках организационно-структурной дифференциации в зависимости от состава субъекта управления выделяются индивидуальные субъекты и коллективные<sup>2</sup>. Первые выражены отдельным должностным лицом (служащим, руководителем), вторые – коллективным образованием (органом, структурным подразделением).

В качестве примера индивидуальных субъектов государственного управления можно привести высшее должностное лицо субъекта РФ. Более распространены коллективные субъекты управления. В литературе даже встречаются определения органов управления строго как коллективных образований<sup>3</sup>. В настоящее время такой взгляд требует дополнения, поскольку, как отмечалось выше, в системе управления отдельное место имеют индивидуальные субъекты.

В.Б. Аверьянов выделяет признаки органов государственного управления, к числу которых относит следующие:

- 1) государственно-распорядительный характер создания;
- 2) ярко выраженное организационно-правовое обособление;
- 3) направленность на выполнение управленческой деятельности, состоящей в реализации возложенных на него функций;
- 4) осуществление управленческой деятельности от имени государства, на основе и в рамках четко очерченного объема государственного-властных полномочий, т.е. компетенции;
- 5) самостоятельное положение в разветвленной системе органов управления<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. С. 6.

<sup>2</sup> Там же. С. 8.

<sup>3</sup> Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления: связь и взаимодействие: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аверьянов Вадим Борисович. – Киев, 1978. – С. 18.

<sup>4</sup> Там же.

По первому из указанных признаков необходимо сделать оговорку. Если под государственно-распорядительным способом создания понимать создание на основании решения органов государственной власти, то в настоящее время образование субъектов управления не ограничивается этим способом. Например, высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами, если конституцией (уставом), законом субъекта РФ не предусмотрено иное.

Возвращаясь к дифференциации ролей субъектов управления, отметим, что в рамках функциональной дифференциации в зависимости от сфер, в которых свои управленческие функции выполняют субъекты управления, последние могут разделяться на субъектов общего управления и специального (отраслевого) управления. К первым относятся высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, ко вторым – отраслевые органы. Также в рамках функциональной дифференциации в зависимости от объема компетенции можно выделить отдельно субъекты управления на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ, что обусловлено различием предметов ведения РФ и ее субъектов.

Структурные элементы управляющей подсистемы – субъекты государственного управления в рамках своей компетенции выполняют основные *управленческие функции*. Как известно, структура отражает статику системы, а функции – ее динамику<sup>1</sup>. Поэтому уяснение функций структурных элементов системы является важным этапом, предшествующим моделированию самой системы.

Изучению функций государственного управления посвящено множество работ российских и зарубежных авторов<sup>2</sup>. При этом отмечается необходимость различать функции государства, поскольку они охватывают всю его деятельность в целом, и функции отдельных органов власти и их систем, которые распространяются на определенную часть государственного управления<sup>3</sup>.

И.Л. Бачило, М.А. Лапина и Д.В. Карпухин отмечают, что функции «применительно к конкретной сфере деятельности указывают на предмет деятельности, на то, что и в какой области субъект управления делает»<sup>4</sup>. Иначе говоря, функции отража-

---

<sup>1</sup> Аверьянов В.Б. Указ. соч. С. 23–25.

<sup>2</sup> Caillosse J. L'évolution des fonctions d'inspection: une mise en perspective / J. Caillosse. // Revue française d'administration publique. – 2015. – № 3 (3). – С. 735–743.

<sup>3</sup> Миронов А.Л. Государственное управление: основные цели и функции / А.Л. Миронов // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 3. – С. 164.

<sup>4</sup> Бачило И.Л. Методология систематизации функций и полномочий ... С. 14.

ют «объективно обусловленные виды властных, целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий государства на общественные процессы»<sup>1</sup>.

В советской научной литературе профессор Б.М. Лазарев выделял следующие функции: сбор, хранение и обработка информации, передача ее другим органам; прогнозирование; организация; регулирование; руководство; координация; планирование; стимулирование; контроль; учет<sup>2</sup>.

В настоящее время известно представление о функциях управления, выделенных Ю.Е. Мигачевым, Л.Л. Поповым, С.В. Тихомировым. К числу общих функций управления они относят информационно-аналитическую деятельность, планирование и прогнозирование, организацию, руководство, регулирование, контроль, учет и оценку эффективности<sup>3</sup>.

Другими учеными выделяются и иные функции. Например, профессор Л.П. Юзьков кроме перечисленных также выделял «обеспечение управляемых объектов необходимыми материально-финансовыми, трудовыми и другими ресурсами», координацию и стимулирование<sup>4</sup>.

Говоря о функциях исполнительной власти, профессор А.И. Стахов проводит соответствие с отдельными задачами управления, а именно<sup>5</sup>:

1) «в рамках установления общеобязательных правил поведения органы исполнительной власти осуществляют административное нормотворчество»;

2) «при предоставлении и обеспечении реализации прав физических и юридических лиц на материальные и нематериальные публичные блага – административное правопредоставление»;

3) «в рамках оценки отношений, связанных с правомерной деятельностью физических и юридических лиц, предоставляющей опасность (способной причинить вред) – административное санкционирование»;

4) «в рамках предупреждения, выявления и устранения административных правонарушений – административно-юрисдикционную функцию»;

5) «в рамках досудебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций – административное арбитражное»;

<sup>1</sup> Миронов А.Л. Указ. соч. С. 164.

<sup>2</sup> Лазарев Б.М. Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Лазарев Борис Михайлович. – Москва, 1972. – С. 41–47.

<sup>3</sup> Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 24–25.

<sup>4</sup> Юзьков Л.П. Указ. соч. С. 127–128.

<sup>5</sup> Формы и методы государственного управления в современных условиях развития. С. 45–49.

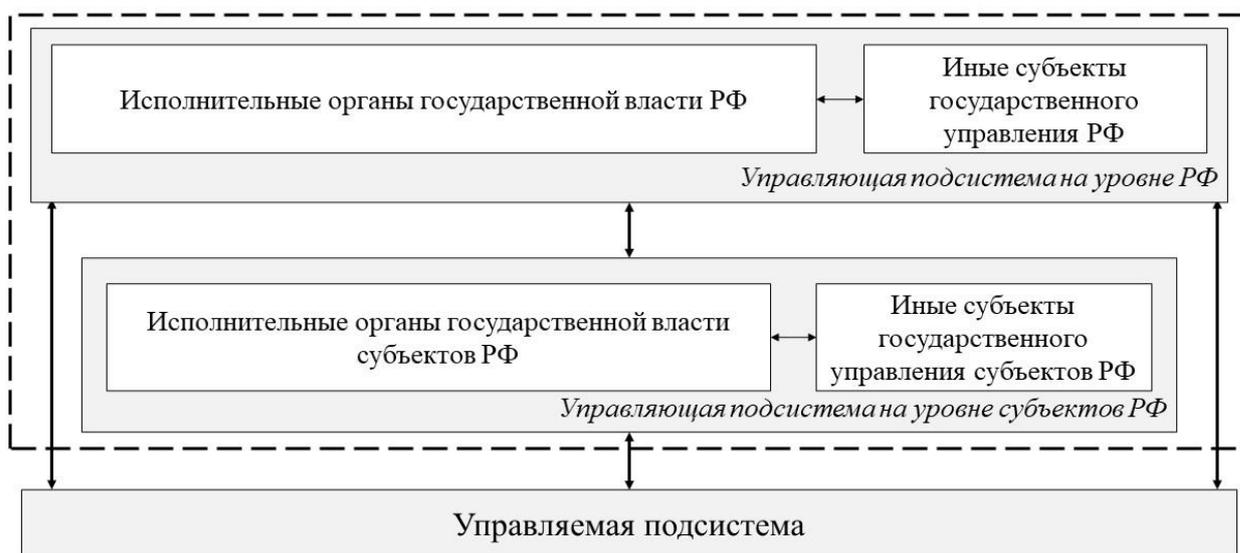
б) «в рамках противодействия чрезвычайным и другим вредоносным ситуациям (казусам) – административно-казуальную функцию».

Учитывая многообразие функций государственного управления, отражающих воздействие субъектов управления на объекты, отметим их влияние на формирование отношений между элементами управляющей и управляемой подсистем.

Профессор В.А. Юсупов, говоря о советском государственном управлении, в своей докторской диссертации самым существенным для управленческих отношений называет их организационную направленность<sup>1</sup>. Поскольку организационная направленность проявляется в структурном и функциональном аспекте, то он предлагает различать организационно-структурные и организационно-функциональные управленческие отношения, которые могут быть вертикальными и горизонтальными<sup>2</sup>.

Организационно-структурные отношения направлены на обеспечение и поддержание упорядоченности, а организационно-функциональные направлены на обеспечение деятельности органов и ее координацию<sup>3</sup>.

Определив структуру управляющей и управляемой подсистем государственного управления, а также указав основные функции ее элементов и виды организационных отношений, смоделируем в наиболее общем виде систему государственного управления, схематично представив ее на рисунке 1.



**Рисунок 1 – Система государственного управления**

Источник: разработано автором

<sup>1</sup> Юсупов В.А. Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Юсупов Виталий Андреевич. – Москва, 1979. – С. 21.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же. С. 21, 24.

В основу предлагаемой схематичной модели положено разделение субъектов государственного управления на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. Стрелки отражают взаимодействие элементов структуры, обеспечивающее реализацию функций государственного управления.

При этом связи между структурными элементами системы государственного управления могут носить субординационный, координационный или реординационный характер<sup>1</sup>. В рамках субординационных отношений инициатором их возникновения выступает властвующий субъект (орган власти, руководитель); в рамках координации отношения возникают в результате соглашения; в рамках реординационных отношений инициатором их возникновения выступает управляемый субъект (например, в рамках рассмотрения обращения). Известны и другие подходы к определению связей между элементами системы государственного управления. В.Б. Аверьянов, говоря о структурных связях органа управления, выделяет вертикальные, функциональные и горизонтальные связи<sup>2</sup>.

В настоящее время можно отметить *два тренда в развитии системы государственного управления* и в регулировании отношений между ее элементами:

- 1) объединение в единую инфраструктуру отдельных ресурсов субъектов государственного управления на федеральном и региональном уровнях;
- 2) расширение управляющей подсистемы за счет включения в нее субъектов управления, не являющихся органами исполнительной власти.

Первый тренд – *«объединение федеральных, региональных и муниципальных информационных ресурсов в единую инфраструктуру, нацеленную на удовлетворение потребностей граждан»* как направление повышения эффективности государственного управления отмечается Е.Г. Иншаковой<sup>3</sup>. Ярким примером совершенствования управления в рамках этого направления является создание и развитие Единого портала государственных и муниципальных услуг<sup>4</sup>. Указанный портал обеспечивает предоставление государственных и муниципальных услуг, оказываемых разными

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. С. 9 ; Формы государственного управления: [сб. ст.] / АН СССР, Ин-т гос-ва и права ; редкол.: Б.М. Лазарев (отв. ред.) [и др.]. – Москва: ИГПАН, 1983. – С. 16–24.

<sup>2</sup> Аверьянов В.Б. Указ. соч. С. 72.

<sup>3</sup> Иншакова Е.Г. Электронное правительство в публичном управлении: монография / Е.Г. Иншакова. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – С. 97.

<sup>4</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2020).

субъектами управления, в электронной форме. При этом именно возможность получения различных услуг на одном портале является привлекательной для граждан<sup>1</sup>.

Второй тренд – «расширение управляющей подсистемы за счет включения в нее субъектов управления, не являющихся органами исполнительной власти» находит отражение в практике правового регулирования. В настоящее время к числу иных субъектов государственного управления можно отнести государственные корпорации, органы публичной власти федеральных территорий, управляющие компании различных территорий, центров, особых зон, иные уполномоченные коммерческие и некоммерческие организации. К числу таких особых субъектов Т.В. Щукина относит «промышленные кластеры, инвестиционные кластеры, государственные корпорации, моногорода, макрорегионы, социально ориентированные некоммерческие организации и другие»<sup>2</sup>.

Соответствующие организации могут считаться субъектами государственного управления постольку, поскольку они осуществляют отдельные государственные функции, например:

1) государственные корпорации функционируют в соответствии со специальными федеральными законами. Например, Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» создана на основании Федерального закона от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ<sup>3</sup>. В соответствии со статьей 21 закона корпорация «ВЭБ.РФ» вправе осуществлять функции агента Правительства РФ по различным вопросам, в том числе по вопросам предоставления государственных гарантий РФ, обеспечения возврата (погашения) задолженности по денежным обязательствам перед РФ и т.д.;

2) Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ заложены основы для совершенствования публичной власти, в том числе определены новые способы ее осуществления<sup>4</sup>. Например, с учетом внесенных изменений часть 1 статьи 67 Конституции РФ определяет возможность создания федеральных территорий, организация публичной власти на которых устанавливается федеральным зако-

---

<sup>1</sup> Косарин С.П. Оценка отношения граждан России к процессам цифровизации государственных услуг / С.П. Косарин, И.В. Милькина // E-Management. – 2019. – №4. – С. 57.

<sup>2</sup> Щукина Т.В. Трансформация системы публичного управления в Российской Федерации: новые стратегии и направления интеграции : монография / Т.В. Щукина. – Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2019. – С. 5.

<sup>3</sup> О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : федеральный закон от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.12.2020).

<sup>4</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

ном<sup>1</sup>. С целью реализации названного положения принят Федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»<sup>2</sup>. В соответствии с частью 1 статьи 8 этого закона органы публичной власти (Совет федеральной территории «Сириус», администрация и иные органы публичной власти) осуществляют отдельные полномочия РФ и субъектов РФ;

3) в системе государственного управления появляются новые участники, являющиеся коммерческими или некоммерческими организациями, реализующие те или иные функции государственного управления, в том числе<sup>3</sup>:

а) в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ управляющая компания инновационного научно-технологического центра осуществляет выдачу разрешений на строительство (при этом по общему правилу в соответствии со статьей 51 Градостроительного кодекса РФ такие разрешения выдаются органами государственной власти или органами местного самоуправления)<sup>4</sup>;

б) в соответствии со статьей 3<sup>1</sup> Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в сфере государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав отдельные полномочия и оказание отдельных государственных услуг могут осуществляться публично-правовой компанией «Роскадастр» (статья введена в 2021 году)<sup>5</sup>.

в) в соответствии с частью 6 статьи 67 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» оператором системы мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения может выступать организация, уполномоченная Правительством РФ<sup>6</sup>. Такой организацией является ООО «Оператор-ЦРПТ»<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.09.2020).

<sup>2</sup> О федеральной территории «Сириус» : федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

<sup>3</sup> *Щукина Т.В.* Обновление форм, методов и инструментов управленческой деятельности в системе публичного управления: особенности и направления правового регулирования / Т.В. Щукина // Вопросы экономики и права. – 2020. – № 141. – С. 37.

<sup>4</sup> Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021) ; Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>5</sup> О государственной регистрации недвижимости : федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>6</sup> Об обращении лекарственных средств : федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>7</sup> Об определении ООО «Оператор-ЦРПТ» уполномоченным на осуществление функций оператора системы мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения : распоряжение Правительства Рос-

Подобное появление новых субъектов управления позволяет создавать «гибкую, прозрачную и адаптивную среду общественно-социального развития», что является залогом успешного существования государства и общества в условиях глобальных рисков, по мнению Т.В. Щукиной<sup>1</sup>.

Общее представление о системе государственного управления позволяет сделать вывод о многообразии субъектов, объектов управления и связей между ними. При этом такое многообразие обеспечивает:

1) динамизм системы государственного управления, который проявляется, например, в ходе образования, преобразования, упразднения субъектов управления, что позволяет реагировать на развитие общественных отношений;

2) стабильность (устойчивость) системы государственного управления, которая в условиях структурных изменений позволяет сохранить систему в целом.

Динамизм проявляется, в частности, в реагировании на развитие общественных отношений и соответствующем изменении структуры субъектов управления. Например, в условиях развития информационно-коммуникационных технологий появились субъекты управления, осуществляющие свои полномочия в соответствующей сфере<sup>2</sup>. Стабильность (устойчивость) проявляется в том, что основные элементы системы обеспечивают непрерывное функционирование системы.

В целом нужно отметить, что изменения в структуре системы государственного управления встречаются научным сообществом с осторожностью, поскольку государственное управление является очень консервативной сферой, с трудом адаптирующейся к инновациям<sup>3</sup>. Тем не менее, развитие общественных отношений влечет изменения и в структуре субъектов государственного управления.

---

сийской Федерации от 18.12.2018 № 2828-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>1</sup> Щукина Т.В. Модели публичного управления в России: новые концептуальные подходы, социальная кооперация, рисковое развитие / Т.В. Щукина // Конкурентоспособность и развитие социально-экономических систем : сб. аннот. докл. IV Междунар. науч. конф. памяти акад. А.И. Татаркина / под ред. В.И. Бархатова, Д.А. Плетнева, О.В. Брижак, Г.П. Журавлевой. – Челябинск, 2020. – С. 79.

<sup>2</sup> Например, в субъектах РФ созданы отдельные органы: Министерство цифрового развития Мурманской области; управление цифрового развития Липецкой области; Департамент цифрового развития Воронежской области.

<sup>3</sup> Zotov V.B Public and Legal Aspects of Digital Governance Transformation in Russia / V.B. Zotov, A. Djordjević, M.A. Cherkasova // Studies in Systems, Decision and Control. – 2021. – № 314. – С. 1749–1756.

### § 1.3. Система и структура органов исполнительной власти в Российской Федерации

Ключевую позицию в системе государственного управления занимают органы исполнительной власти, которые обеспечивают исполнение законов, выполняя «основную часть управленческих функций всей системы государственного управления»<sup>1</sup>. Профессор Ю.Н. Старилов указывает, что государственное управление «всегда считалось глубоким смыслом, предназначением, содержанием исполнительной власти»<sup>2</sup>.

Выше отмечалось, что взгляд на место исполнительных органов государственной власти в системе государственного управления различает широкий и узкий подход к рассматриваемому вопросу. При этом осуществление государственного управления органами исполнительной власти признается сторонниками обоих взглядов: если сторонники узкого подхода признают в качестве субъектов государственного управления только органы исполнительной власти, то сторонники широкого подхода отмечают их системообразующее значение.

В настоящей диссертации более подробно остановимся на рассмотрении вопросов организации и функционирования органов исполнительной власти как субъектов государственного управления. Сделаем оговорку, что в действующем законодательстве и научной литературе термины «*исполнительные органы государственной власти*» и «*органы исполнительной власти*» используются в одном значении<sup>3</sup>.

Органы исполнительной власти не существуют разрозненно, они функционируют в рамках единой *самостоятельной системы*<sup>4</sup>. При этом самостоятельность системы исполнительных органов государственной власти раскрывается автором в двух аспектах:

---

<sup>1</sup> Формы и методы государственного управления в современных условиях развития. – С. 25.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н. Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – С. 25–37.

<sup>3</sup> См.: О системе исполнительных органов государственной власти Нижегородской области : закон Нижегородской области от 31 марта 2010 года № 62-З // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021) ; Устав Калужской области : утвержден Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27 марта 1996 года № 473 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

<sup>4</sup> Введенская В.В. Система органов государственной исполнительной власти, структура системы и структура органа государственной исполнительной власти: теоретико-методологический аспект / В.В. Введенская // Вопросы российского и международного права. – 2020. – № 7-1, т. 10. – С. 32.

1) как самостоятельность органов исполнительной власти в общей системе органов законодательной, исполнительной и судебной власти – в рамках системы разделения властей (в силу статьи 10, части 2 статьи 132 Конституции РФ);

2) как самостоятельность установления системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти и самостоятельность установления системы органов государственной власти субъектов РФ – в рамках федеративного устройства (в силу пункта «г» статьи 71 и части 1 статьи 77 Конституции РФ).

В совокупности оба названных аспекта позволяют уяснить самостоятельность системы исполнительных органов государственной власти в рамках системы органов публичной власти.

Первый аспект позволяет установить место органов исполнительной власти в общей системе государственной власти. Применительно к федеральным органам власти понятие системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти раскрыто в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 № 2-П<sup>1</sup>. В соответствии с указанным Постановлением под системой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти понимается «единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов»<sup>2</sup>.

Второй аспект самостоятельности (самостоятельность установления системы федеральных органов власти и самостоятельность установления системы органов власти субъектов РФ) позволяет взглянуть на систему исполнительной власти с позиции федеративного устройства. В развитие вышесказанного и с учетом установленных Конституцией РФ предметов ведения РФ, предметов ведения субъектов РФ и предметов совместного ведения выделяются две системы<sup>3</sup>:

- 1) система федеральных органов исполнительной власти;
- 2) система органов исполнительной власти субъектов РФ.

---

<sup>1</sup> По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.02.2021).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Макосейчук Т.М.* Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Макосейчук Тамара Михайловна. – Челябинск, 2004. – С. 5.

Профессор Ю.Н. Старилов предлагает понимать под *системой федеральных органов исполнительной власти* «совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными федеральными нормативными правовыми актами, имеющих свое специальное назначение, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления»<sup>1</sup>. В соответствии с пунктом «г» статьи 71 Конституции РФ установление системы федеральных органов исполнительной власти находится в ведении РФ. Вместе с тем указанное положение Конституции РФ однозначно не определяет, каким правовым актом должна быть установлена система федеральных органов исполнительной власти.

Профессор Ю.Н. Старилов обозначает два возможных подхода к установлению рассматриваемой системы на федеральном уровне – законодателем и в административно-нормотворческом порядке<sup>2</sup>. Федеральный конституционный закон или федеральный закон, предметом регулирования которого было бы установление системы федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ), в настоящее время не принят. При этом, по мнению профессора Ю.Н. Старилова, именно этот способ более предпочтителен, поскольку он обеспечит полномасштабный парламентский контроль за исполнительной властью и с учетом опыта преобразований в этой сфере позволит прийти к «наиболее правильной системе ФОИВ»<sup>3</sup>.

В целом изменения в системе ФОИВ неоднократно становились предметом рассмотрения ученых, поэтому не будем отдельно останавливаться на этом вопросе<sup>4</sup>. Отметим, что в настоящее время система ФОИВ образована из следующих элементов: Правительство РФ, общее руководство которым осуществляет Президент РФ, федеральные органы исполнительной власти (министерства, службы и агентства), в том числе их территориальные органы.

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарантного законодательства или правительственных процедур? / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. – 2016. – № 3. – С. 26.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти... С. 22.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Гончаров В.В. Оптимизация системы исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : монография / В.В. Гончаров. – Краснодар: КубГАУ, 2020. – 296 с. ; Назаренко Т.А. Изменение системы и структуры органов федеральной исполнительной власти (2004–2017 годы) / Т.А. Назаренко // Вестник Нижегородской правовой академии. – 2017. – № 14. – С. 27–28 ; Старилов Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти... С. 16-57.

В соответствии со статьей 110 Конституции РФ исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ. При этом в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» в пункт «б» статьи 83 и в часть 1 статьи 110 Конституции РФ внесены изменения, устанавливающие, что общее руководство Правительством РФ осуществляет Президент РФ. Профессор Р.М. Дзидзоев и профессор В.А. Черепанов отмечают, что соответствующие изменения правового статуса Президента РФ стали «конституционализацией его фактической компетенции» и «констатацией очевидного факта», ведь общее руководство Правительством РФ со стороны Президента РФ существовало и ранее<sup>1</sup>.

Правительство РФ, общее руководство которым осуществляет Президент РФ, действует на основании Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который заменил ранее действовавший Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>2</sup>. В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ Правительство РФ «обеспечивает проведение единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды».

Действующим Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что Правительство РФ не просто координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ, а осуществляет взаимодействие органов публичной власти и координацию их деятельности в рамках единой системы исполнительной власти<sup>3</sup>. Кроме общих

---

<sup>1</sup> Дзидзоев Р.М. Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России / Р.М. Дзидзоев // Там же. – 2020. – № 10. – С. 33–36; Черепанов В.А. О необходимости и целесообразности конституционных изменений / В.А. Черепанов // Российская юстиция. – 2020. – № 8. – С. 35–38.

<sup>2</sup> О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.12.2020) ; О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.12.2020).

<sup>3</sup> В соответствии со статьей 77 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения.

полномочий по координации, контролю и обеспечению взаимодействия органов исполнительной власти, Правительство РФ в соответствии с частью 3 статьи 110 Конституции РФ непосредственно руководит отдельными ФОИВ. Руководство остальными ФОИВ в соответствии с пунктом «б<sup>1</sup>» статьи 83 Конституции РФ осуществляет непосредственно Президент РФ.

В целом система ФОИВ определена Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314<sup>1</sup>. Указом установлено, что в систему ФОИВ входят *федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства*. В основу дифференциации соответствующих органов исполнительной власти положено определение их функций, которые отражают содержание их правового статуса.

При этом выделяются следующие функции ФОИВ, для которых Указом даются определения:

1) *принятие нормативных правовых актов* (издание обязательных для исполнения правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц);

2) *контроль и надзор* (осуществление действий по контролю и надзору за исполнением общеобязательных правил поведения; выдача разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов);

3) *управление государственным имуществом* (осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ);

4) *оказание государственных услуг* (предоставление безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами).

До 22 мая 2004 года (до вступления в силу Указа Президента РФ от 20.05.2004 № 649) действовала норма, отдельно определяющая *правоприменительную функцию* (издание индивидуальных правовых актов, ведение регистров, реестров, кадастров)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.12.2020).

<sup>2</sup> Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 № 649 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.04.2021).

Кроме того, в содержании Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 определены иные функции: «*функции по выработке государственной политики*», «*специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности*», но их содержание не раскрыто. Отсутствие нормативного определения таких функций создает некоторую неопределенность в их комплексном понимании и взаимосвязи.

Тем не менее, все названные в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 функции позволяют дифференцировать федеральные министерства, службы и агентства. Условно различие их функций можно представить в виде таблицы 1.

**Таблица 1 – Функции федеральных органов исполнительной власти**

№ п/п	Функция	Федеральное министерство	Федеральная служба	Федеральное агентство
1.	Выработка государственной политики	Осуществляет	–	–
2.	Принятие нормативных правовых актов	Осуществляет	Осуществляет в отдельных случаях*	Осуществляет в отдельных случаях*
3.	Контроль и надзор	Осуществляет в отдельных случаях*	Осуществляет	Осуществляет в отдельных случаях*
4.	Специальные функции	–	Осуществляет	–
5.	Управление государственным имуществом	Осуществляет в отдельных случаях*	Не вправе**	Осуществляет
6.	Оказание государственных услуг	–	Не вправе**	Осуществляет

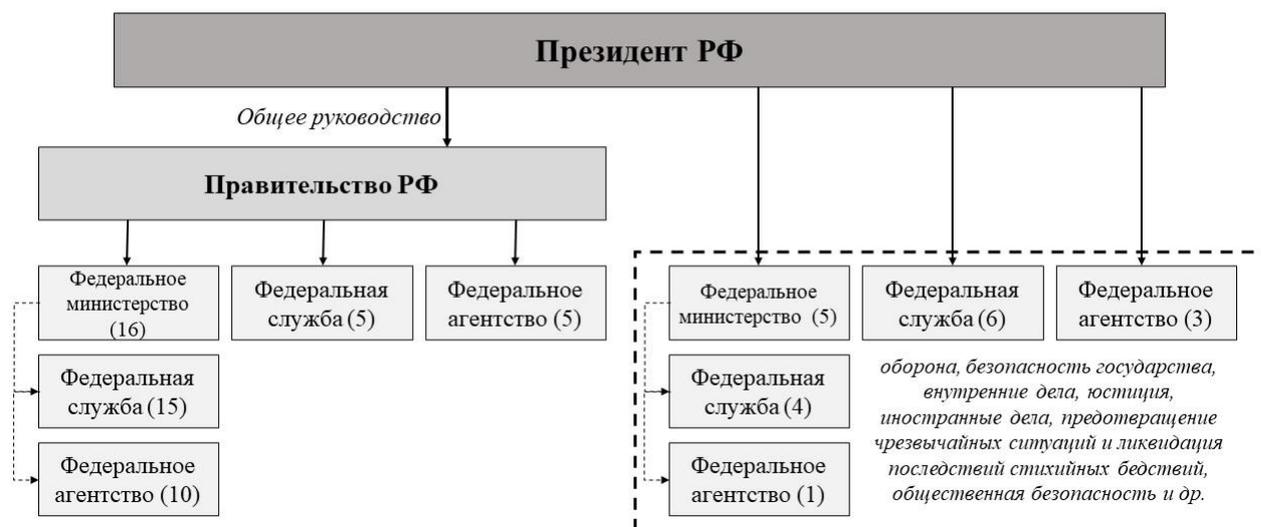
\* – в случаях, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

\*\* – для федеральной службы по надзору.

Источник: разработано автором

Относительно вопросов руководства ФОИВ нужно отметить следующее. В настоящее время статьей 12 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определено, что Президент РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности и другими вопросами.

С учетом приведенных положений систему органов исполнительной власти на федеральном уровне можно представить в виде схемы (рисунок 2). В основу построения указанной схемы легли представления об осуществлении руководства в соответствующей системе.



**Рисунок 2 – Отношения руководства в рамках системы органов исполнительной власти на федеральном уровне (для ФОИВ в скобках указано количество соответствующих органов)**

Источник: разработано автором

Как уже отмечалось, «структура является отражением внутреннего содержания системы исполнительных органов государственной власти». В настоящее время структура ФОИВ установлена Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Соответствующая структура включает 70 федеральных органов исполнительной власти, в том числе 21 министерство, 30 служб, 19 агентств<sup>1</sup>. Структура ФОИВ периодически претерпевает изменения. Изменение, оформленное Указом Президента РФ от 21.01.2020 № 21, также ожидалось учеными<sup>2</sup>.

Полное представление о структуре системы ФОИВ невозможно без представления об их территориальных органах. Территориальные органы создаются «для реализации функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти на определенной территории»<sup>3</sup>. При этом они имеют организационное обособление, поскольку являются отдельными юридическими лицами, имеют собственную внутреннюю структуру, собственный фонд оплаты труда, печать с изображением Государ-

<sup>1</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

<sup>2</sup> См.: Стариков Ю.Н. Система федеральных органов исполнительной власти... С. 57.

<sup>3</sup> Арсёнова Л.Г. Понятие и признаки территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / Л.Г. Арсёнова, Д.В. Белоцеркович // Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы : сб. трудов междунар. науч.-практ. конф. – Хабаровск, 2019. – С. 7.

ственного герба РФ и со своим наименованием, счета, открываемые в соответствии с бюджетным законодательством и т.п.<sup>1</sup>

Порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти определяется в соответствии с Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ Президентом РФ (в отношении органов, руководство которыми осуществляет Президент) или Правительством РФ (в отношении органов, руководство которыми осуществляет Правительство).

При этом в настоящее время специальный акт Президента РФ о порядке создания и деятельности территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти не принят. Отдельные нормы о создании территориальных органов содержатся в утвержденных положениях о ФОИВ.

Правительством РФ утвержден Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, разделом 5 которого установлен Порядок создания и организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>. Порядком определено, что «территориальные органы ФОИВ могут создаваться в качестве окружных, межрегиональных, региональных, межрайонных, городских или районных органов». В основу этой классификации положено представление о территории (административной единице), в пределах которой функционирует территориальный орган.

При этом создаваемые территориальные органы могут иметь различные наименования. В зависимости от повторяемости наименований М.А. Захарова предлагает выделять «типичные (характерные для группы органов исполнительной власти) и нетипичные (присущие отдельным органам исполнительной власти)»<sup>3</sup>. К типичным она предлагает относить «управления, департаменты, отделы (отделе-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии : приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 09.07.2020 № 2188 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

<sup>2</sup> О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

<sup>3</sup> Захарова М.А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Захарова Марина Анатольевна. – Саратов, 2016. – С. 86.

ния) и инспекции, а к нетипичным – военные комиссариаты, оперативные бюро, центры специального назначения, представительства, региональные центры»<sup>1</sup>.

Кроме территориальных органов ФОИВ на территориях субъектов РФ создаются собственные исполнительные органы государственной власти соответствующих субъектов РФ. Исполнительные органы государственной власти каждого субъекта РФ входят в самостоятельную *систему органов государственной власти соответствующего субъекта РФ*.

В соответствии со статьей 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Ранее соответствующие принципы были определены Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ)<sup>2</sup>. В настоящее время вступил в силу Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ), статьей 64 которого Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ признается утратившим силу<sup>3</sup>.

Статьей 2 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ было установлено, что в рамках каждого субъекта РФ создается система органов государственной власти, в которую входят, в частности, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ и иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Частью 1 статьи 31 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ установлено, что в систему исполнительных органов субъекта РФ входят:

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.08.2020).

<sup>3</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

- 1) высшее должностное лицо субъекта РФ;
- 2) высший исполнительный орган субъекта РФ;
- 3) иные исполнительные органы субъекта РФ.

Таким образом, предполагается выделение высших органов власти и иных органов, которые в зависимости от территории осуществления полномочий можно разделить на центральные и территориальные.

Образованная таким образом система обладает внутренним единством и самостоятельностью, и вместе с тем неразрывно связана с системой федеральных органов государственной власти, поскольку вместе с ней осуществляет большое количество полномочий в рамках совместного ведения.

Эта связь исходит также из конституционного положения об образовании федеральными органами исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ единой системы исполнительной власти в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения. При этом, поскольку в соответствии со статьей 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, логично предположить существование многообразия таких систем<sup>1</sup>.

В настоящей диссертации рассмотрим в своем многообразии характеристику формирования систем исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Общее число работ, посвященных анализу систем исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, незначительно. При этом многие из них были подготовлены более 20 лет назад.

В частности, разновидности систем организации исполнительной власти субъектов РФ были представлены профессором Б.Б. Хангельдыевым в 1996 году в монографии «Исполнительная власть в Российской Федерации»<sup>2</sup>. Отдельное внимание системам органов исполнительной власти различных субъектов РФ уделил в своей докторской диссертации профессор В.В. Володин, отметив различия в количестве и формах составляющих их органов<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Наумкина В.В. К вопросу о статусе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / В.В. Наумкина // Современное право. – 2019. – № 11. – С. 11–14.

<sup>2</sup> Исполнительная власть в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; отв. ред.: А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров. – Москва: Бек, 1996. – С.70.

<sup>3</sup> Володин В.В. Субъект Российской Федерации : проблемы власти, законотворчества и управления: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Володин Вячеслав Викторович. – Санкт-Петербург, 1996. – С. 58.

С тех пор прошло более 25 лет, и в это время системы исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ постоянно развивались. С течением времени в условиях реализации Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ системы исполнительных органов государственной власти в разных субъектах РФ становились все более похожими друг на друга<sup>1</sup>. Тем не менее, каждая из таких систем по-прежнему сохраняет собственную уникальность.

Статьей 17 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ было определено, что в субъектах РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. При этом приведенная норма не определяла, входит ли в систему органов исполнительной власти высшее должностное лицо соответствующего субъекта. Указанный вопрос решался Конституционным Судом РФ, который в Постановлении от 21.12.2005 № 13-П указал, исходя из толкования этого закона, что высшее должностное лицо относится к числу органов исполнительной власти, аналогичные рассуждения получили распространение в литературе<sup>2</sup>.

Позднее подобные идеи отразились и в других решениях Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении от 24.12.2012 № 32-П, определениях от 16.07.2013 № 1219-О и от 16.01.2018 № 12-О Конституционный Суд РФ указывал на высшее должностное лицо субъекта РФ как «главу его исполнительной власти, который одновременно является звеном единой системы исполнительной власти в РФ»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Лебедев В.А. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие / В.А. Лебедев // *Lex russica* (Русский закон). – 2016. – № 3. – С. 82–90.

<sup>2</sup> См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-П // *КонсультантПлюс* : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021) ; *Собянин С.С.* Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы / С.С. Собянин // *Журнал российского права*. – 2006. – № 10 (118). – С. 9.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П // *КонсультантПлюс* : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021) ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мигули Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2013 № 1219-О // *КонсультантПлюс* : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021) ; По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.01.2018 № 12-О // *КонсультантПлюс* : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

Аналогичные положения закреплены в конституциях (уставах) субъектов РФ. Например, в соответствии со статьей 42 Устава Свердловской области Губернатор как высшее должностное лицо возглавляет систему исполнительных органов государственной власти Свердловской области<sup>1</sup>; в соответствии с пунктом «е» статьи 79 Конституции Республики Марий Эл Глава Республики возглавляет систему органов исполнительной власти Республики<sup>2</sup>. Подобная модель статуса высшего должностного лица субъекта РФ оформляется частью 1 статьи 31 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, где высшее должностное лицо непосредственно включено в систему исполнительных органов субъекта РФ.

В настоящее время во всех субъектах РФ установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ. При этом с учетом положений пункта 6 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ субъекты РФ ранее самостоятельно установили наименование должности высшего должностного лица. Отметим, что частью 4 статьи 20 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ изменяется право субъектов РФ устанавливать наименование должности высшего должностного лица. Определено, что наименованием должности высшего должностного лица является «Глава» или «Губернатор» (или «Мэр» для городов федерального значения) с дальнейшим указанием наименования субъекта РФ. При этом частью 5 указанной статьи субъектам РФ предоставляется право устанавливать с учетом исторических, национальных и иных традиций дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ.

В настоящее время наименования установлены конституциями (уставами) субъектов РФ, по результатам анализа которых выявлено 7 видов наименований: «Глава», «Глава – Председатель Правительства», «Глава Администрации», «Глава администрации (губернатор)», «Губернатор», «Мэр», «Президент». Информация о распространенности наименований должности высшего должностного лица в различных типах субъектов РФ представлена в таблице 2.

---

<sup>1</sup> Устав Свердловской области : закон Свердловской области от 23 декабря 2010 года № 105-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> Конституция Республики Марий Эл : принята Конституционным Собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

Таблица 2 – Наименования высших должностных лиц субъектов РФ

Наименование должности высшего должностного лица	Республика	Край	Область	Город федерального значения	Автономная область	Автономный округ
Глава	19	-	-	-	-	-
Глава – Председатель Правительства	2	-	-	-	-	-
Глава Администрации	-	-	2	-	-	-
Глава администрации (губернатор)	-	1	-	-	-	-
Губернатор	-	8	44	2	1	4
Мэр	-	-	-	1	-	-
Президент	1	-	-	-	-	-

Источник: разработано автором

В большинстве субъектов РФ высшим должностным лицом является Губернатор. Должность «Глава» установлена преимущественно в республиках. Должность «Мэр» установлена в одном субъекте РФ – городе федерального значения Москве. Должность «Президент» установлена в одном субъекте РФ – Республике Татарстан.

Подчеркнем, что в соответствии с пунктом 6 статьи 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (частью 5 статьи 20 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ) наименование должности высшего должностного лица не должно содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента РФ. Ранее наименование должности высшего должностного лица «Президент» имело место в некоторых субъектах РФ, но впоследствии большинство из них, кроме Республики Татарстан, привели свои конституции (уставы) в соответствии с изменениями федерального законодательства<sup>1</sup>. Полагаем, что в ближайшем будущем указанное наименование, установленное в Республике Татарстан, должно быть изменено, при этом иные субъекты РФ могут сохранить иные дополнительные наименования, которые установлены в настоящее время в качестве основных (например, «Председатель Правительства»).

Кроме того, дифференциация правового статуса высших должностных лиц разных субъектов РФ проявляется в особенностях их избрания. Статья 18 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ допускала несколько моделей избрания

<sup>1</sup> Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

высшего должностного лица. Аналогичные модели предусмотрены статьями 22 и 23 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ.

В настоящее время в 75 субъектах РФ высшие должностные лица избираются гражданами, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В 10 субъектах РФ высшее должностное лицо избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ (Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Крым, Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Существенным признаком, позволяющим различать правовой статус высших должностных лиц в разных субъектах РФ, является наличие (отсутствие) отношений властного руководства со стороны высшего должностного лица над высшим исполнительным органом государственной власти. Этот признак позволяет выделить автору разные типы систем органов исполнительной власти субъектов РФ<sup>1</sup>. При этом Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ непосредственно не определялось, должно ли высшее должностное лицо руководить деятельностью высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Отметим, что указанный пробел учтен в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ, частью 5 статьи 32 которого предусмотрено, что «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или учредить должность председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации».

В настоящее время отношения властного руководства со стороны высшего должностного лица над высшим исполнительным органом государственной власти урегулированы следующим образом:

1) высшее должностное лицо непосредственно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти (в 61 субъекте РФ);

2) высшее должностное лицо не возглавляет высший исполнительный орган государственной власти (в 23 субъектах РФ; например, в соответствии с Конститу-

---

<sup>1</sup> Кравцова Е.А. О действующих моделях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Е.А. Кравцова // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 8. – С. 31–34.

цией Республики Дагестан Правительство Республики возглавляет Председатель, назначаемый Главой Республики; в соответствии с Уставом Иркутской области Правительством руководит первый заместитель Губернатора Иркутской области – Председатель Правительства Иркутской области)<sup>1</sup>;

3) высшее должностное лицо «может совмещать свою должность с должностью» руководителя высшего исполнительного органа государственной власти (в Республике Крым в соответствии со статьей 81 Конституции Республики Крым. Фактически Глава Республики Крым не совмещает свою должность с должностью Председателя Совета министров Республики Крым)<sup>2</sup>.

Некоторые ученые допускают возможность существования только модели, в рамках которой высшее должностное лицо одновременно является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти<sup>3</sup>. Их позиция основана на следующей идее. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, определяя правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ, использовал формулировку «высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ)» и не устанавливал отдельно положений о возможности иному лицу возглавлять высший исполнительный орган государственной власти. Указанная идея теряет свою состоятельность, поскольку, как отмечалось выше, частью 5 статьи 32 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ предусмотрено 2 варианта руководства высшим исполнительным органом субъекта РФ.

Отметим, что в настоящее время в некоторых субъектах РФ высшее должностное лицо осуществляет руководство высшим исполнительным органом государственной власти, но непосредственно оперативное управление реализует отдельное должностное лицо: вице-губернатор, первый заместитель главы, председатель правительства и др. Например, в Кемеровской области – это первый заместитель Губернатора Кемеровской области – Кузбасса – председатель Правительства, который воз-

<sup>1</sup> Конституция Республики Дагестан : принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021) ; Устав Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 года № 9/5-ЗС // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> Конституция Республики Крым : принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>3</sup> См.: *Кравцова Е.А.* Указ. соч. С. 31–34 ; *Демидов М.В.* Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 1. – С. 62–65.

главляет высший исполнительный орган государственной власти Кемеровской области, а отдельные полномочия по руководству и организации его работы могут осуществляться Губернатором Кемеровской области<sup>1</sup>. В Саратовской области в состав Правительства входит вице-губернатор области – Председатель Правительства области, при этом Губернатор области осуществляет общее руководство деятельностью Правительства области<sup>2</sup>. Подобный подход позволяет установить самостоятельную должность лица, осуществляющего оперативное руководство высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Высшие исполнительные органы государственной власти, созданные во всех субъектах РФ, тоже имеют различные наименования. Наименования устанавливаются конституциями (уставами) субъектов РФ, по результатам анализа которых автором выявлено 5 наименований: «Администрация», «Кабинет Министров», «Кабинет Министров – Правительство», «Правительство», «Совет Министров».

Информация о распространенности наименований высших исполнительных органов государственной власти в различных типах субъектов РФ представлена в таблице 3.

**Таблица 3 – Наименования высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ**

Наименование	Республика	Край	Область	Город федерального значения	Автономная область	Автономный округ
Администрация	-	1	9	-	-	1
Кабинет Министров	2	-	-	-	-	-
Кабинет Министров – Правительство	1	-	-	-	-	-
Правительство	18	8	37	3	1	3
Совет Министров	1	-	-	-	-	-

Источник: разработано автором

Проведенный автором анализ показал, что в 70 субъектах РФ в качестве высшего исполнительного органа государственной власти функционирует Правительство; в 11 субъектах РФ – Администрация; в Республике Адыгея и Чувашской Республике – Кабинет Министров; в Республике Татарстан – Кабинет Министров Рес-

<sup>1</sup> Устав Кемеровской области – Кузбасса : принят Законодательным Собранием Кемеровской области 9 апреля 1997 года № 45 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> Устав (Основной закон) Саратовской области : принят Саратовской областной Думой 24 мая 2005 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

публики Татарстан – Правительство Республики Татарстан; в Республике Крым – Совет Министров.

В научной литературе встречаются предложения закрепить на уровне федерального закона однотипные наименования высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ<sup>1</sup>. Указанные предложения нашли отражение в части 3 статьи 32 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ. Названной нормой предусматривается, что «наименованием высшего исполнительного органа субъекта РФ является «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта РФ». При этом конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ может устанавливаться другое наименование высшего исполнительного органа субъекта РФ.

Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ было определено, что структура и порядок формирования соответствующих высших исполнительных органов государственной власти устанавливается конституцией (уставом) и законами субъекта РФ. В Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ подобные положения конкретизированы. Например, определено, что федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании отдельных органов исполнительной власти субъекта РФ, что законодательный орган субъекта РФ может принимать участие в формировании высшего исполнительного органа субъекта РФ.

Таким образом, анализ нормативных правовых актов субъектов РФ, определяющих порядок формирования и деятельности высших исполнительных органов государственной власти, позволил автору обобщенно сформулировать следующие признаки высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ:

- 1) является постоянно действующим органом<sup>2</sup>;
- 2) представляет собой коллегиальный орган<sup>3</sup>;

<sup>1</sup> *Баликоев З.В.* Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: по материалам Республики Северная Осетия – Алания: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Баликоев Заурбек Валерьевич. – Москва, 2007. – С. 58.

<sup>2</sup> См., напр.: О Правительстве Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 14 марта 2003 года № 474-з // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021) ; О правительстве Воронежской области : закон Воронежской области от 30 сентября 2008 года № 77-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>3</sup> См., напр.: О Правительстве Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 21 июня 1995 года № 140-I // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021) ; О Правительстве Саратовской области : закон Саратовской области от 5 сентября 1996 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

3) члены высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначаются высшим должностным лицом<sup>1</sup>;

4) осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность<sup>2</sup>;

5) наделен общей компетенцией, то есть осуществляет общее руководство во всех сферах управления в рамках установленных предметов ведения<sup>3</sup>;

б) руководит системой исполнительных органов государственной власти субъекта РФ<sup>4</sup>.

При этом возглавляемая высшим исполнительным органом государственной власти система органов исполнительной власти уникальна в каждом субъекте РФ. Уникальность связана с различием системы и структуры исполнительных органов государственной власти каждого субъекта РФ.

В связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ изменился подход к установлению системы и структуры исполнительных органов государственной власти субъекта РФ:

1) в соответствии с подпунктом «м» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ *система* исполнительных органов государственной власти субъекта РФ должна была устанавливаться законом субъекта, а *структура* в соответствии с пунктом 4 статьи 17 этого закона – высшим должностным лицом;

2) в соответствии с частью 3 статьи 31 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ *система и структура* исполнительных органов субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

<sup>1</sup> См., напр.: О Правительстве Хабаровского края : закон Хабаровского края от 27 ноября 2001 № 349 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021) ; О Правительстве Пензенской области : закон Пензенской области от 22 декабря 2005 года № 906-ЗПО // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> См., напр.: О Правительстве Рязанской области : закон Рязанской области от 18 апреля 2008 года № 48-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021) ; О Правительстве Тверской области : закон Тверской области от 2 августа 2011 года № 44-ЗО // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>3</sup> См., напр.: О Правительстве Московской области : закон Московской области от 2 ноября 2005 года № 230/2005-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021) ; О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области : закон Архангельской области от 20 мая 2009 года № 19-3-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>4</sup> См., напр.: О губернаторе Магаданской области и Правительстве Магаданской области : закон Магаданской области от 26 декабря 2013 года № 1674-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021) ; О Правительстве Самарской области : закон Самарской области от 30 сентября 2011 года № 80-ГД // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

В настоящее время законы о системе исполнительных органов государственной власти приняты в большинстве субъектов РФ. При этом в некоторых случаях предмет регулирования соответствующих законов шире, чем просто установление системы. Он комплексно включает в себя и установление правового статуса высшего должностного лица субъекта РФ, и установление правового статуса высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и т.д. Например:

- в Орловской области принят Закон от 10 ноября 2014 года № 1683-ОЗ «О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области» (система определена статьей 1)<sup>1</sup>;

- в Республике Коми – Закон от 26 декабря 2013 года № 140-РЗ «О Главе Республики Коми, Правительстве Республики Коми и органах в системе исполнительной власти Республики Коми» (система определена статьей 5)<sup>2</sup>.

В отдельных субъектах РФ соответствующие законы, регламентирующие систему исполнительных органов государственной власти, к настоящему времени не были приняты, например:

- в Еврейской автономной области, хотя Устав Еврейской автономной области определяет в статье 22, что в систему органов исполнительной власти области входят губернатор области, правительство области и органы исполнительной власти области, формируемые правительством области<sup>3</sup>;

- в Курской области, где Устав Курской области определяет в статье 41, что «единую систему органов исполнительной власти Курской области образуют Администрация Курской области, отраслевые органы исполнительной власти и контрольные органы исполнительной власти»<sup>4</sup>.

В подобных случаях отсутствие самостоятельного закона о системе органов исполнительной власти компенсировалось наличием соответствующих положений в уставе, который принят законодательным органом субъекта РФ в форме закона.

---

<sup>1</sup> О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области : закон Орловской области от 10 ноября 2014 года № 1683-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> О Главе Республики Коми, Правительстве Республики Коми и органах в системе исполнительной власти Республики Коми : закон Республики Коми от 26 декабря 2013 года № 140-РЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>3</sup> Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 года № 40-ОЗ : принят Законодательным Собранием Еврейской автономной области // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>4</sup> Устав Курской области: Закон Курской области от 2 октября 2001 года № 67-ЗКО // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

Очевидно, что с вступлением в силу Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ в соответствии с частью 3 статьи 31 этого закона потребуется принятие новых нормативных правовых актов высших должностных лиц субъектов РФ о системе и структуре исполнительных органов субъектов РФ. При подготовке таких правовых актов, по мнению автора, целесообразно учесть следующее.

Анализ действующих правовых актов показывает, что в целом «система органов исполнительной власти в субъектах РФ выстраивается по аналогии с федеральной системой»<sup>1</sup>. В связи с этим интересно замечание профессора Б.П. Елисеева, который отметил, что «порой, копируя модель системы федеральных органов власти, субъект РФ автоматически переносит все ее недостатки и изъяны»<sup>2</sup>. Тем не менее, полная аналогия с федеральной системой встречается далеко не во всех субъектах.

В частности, не все принципы построения системы федеральных органов исполнительной власти находят отражение на уровне субъектов РФ. Так, разделение органов на руководимых высшим должностным лицом и руководимых высшим исполнительным органом государственной власти встречается только в нескольких субъектах РФ: в Республике Калмыкия<sup>3</sup>, в Республике Тыва<sup>4</sup>, в Калининградской и Московской областях<sup>5</sup>.

При этом активно при формировании системы органов исполнительной власти в субъектах РФ применяется дифференциация их функций, например:

1) в Забайкальском крае<sup>6</sup>, Архангельской области<sup>7</sup> для дифференциации органов исполнительной власти выделяются аналогичные с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 функции: по принятию нормативных правовых актов (по нормативно-правовому регулированию), по контролю и надзору, по оказанию услуг, по управлению государственным имуществом;

<sup>1</sup> Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход. С. 42.

<sup>2</sup> Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Елисеев Борис Петрович. – Москва, 1998. – С. 274.

<sup>3</sup> О структуре органов исполнительной власти Республики Калмыкия : указ Главы Республики Калмыкия от 03.11.2010 № 335 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>4</sup> О структуре органов исполнительной власти Республики Тыва : указ Главы Республики Тыва от 22.11.2016 № 204 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>5</sup> См., напр.: О структуре исполнительных органов государственной власти Московской области и составе Правительства Московской области : постановление Губернатора Московской области от 24.09.2018 № 462-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>6</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края : закон Забайкальского края от 5 октября 2009 года № 228-ЗЗК // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>7</sup> О Правительстве Архангельской области ...

2) в Республике Адыгея и Республике Алтай закрепляются аналогичные функции, кроме функции по управлению государственным имуществом;

3) во Владимирской области дополнительно регламентируется функция по взаимодействию с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, понятие которой не раскрывается<sup>1</sup>;

4) в Ярославской области выделяются функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, по контролю и надзору, по оказанию услуг, по управлению государственным имуществом<sup>2</sup>. Аналогичный перечень функций представлен в Республике Дагестан, но функции по выработке государственной политики и функции по нормативно-правовому регулированию имеют в республике самостоятельное значение<sup>3</sup>. Аналогичный перечень устанавливается в Алтайском крае<sup>4</sup> и в Иркутской области<sup>5</sup>, где различаются наименования так называемых «политических» функций (в Алтайском крае – «участие в проведении государственной политики», в Иркутской области – «обеспечение реализации государственной политики»).

5) в Республике Бурятия формулируются политические функции, нормативно-регулятивные функции, функции по контролю и надзору, функции по управлению государственным имуществом, а также исполнительно-распорядительная функция<sup>6</sup>.

Содержание дефиниций «функции по принятию нормативных правовых актов», «функции по контролю и надзору», «функции по управлению государственным имуществом» и «функции по оказанию государственных услуг» в целом соответствуют определениям, установленным в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314.

---

<sup>1</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Владимирской области : закон Владимирской области от 27 октября 2005 года № 151-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> О системе органов исполнительной власти Ярославской области : закон Ярославской области от 24 ноября 2008 года № 55-з // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>3</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 9 июля 2010 года № 44 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>4</sup> О системе органов исполнительной власти Алтайского края : закон Алтайского края от 2 сентября 2015 года № 69-ЗС // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>5</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области : закон Иркутской области от 11 мая 2010 года № 30-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>6</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 6 июля 2005 года № 1227-III // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

В большинстве субъектов РФ понятие и содержание функций отсутствует или не конкретизируется; в некоторых субъектах РФ за исполнительными органами государственной власти закрепляются конкретные виды функций в виде перечисления.

При этом в законах 38 субъектов РФ даны наименования и понятия конкретных типов иных исполнительных органов государственной власти. В остальных субъектах РФ положения, устанавливающие систему органов исполнительной власти, указывают исключительно наименования типов органов, которые в нее входят. Проведенный автором анализ показывает, что в совокупности во всех субъектах РФ созданы и функционируют 2 468 иных исполнительных органов государственной власти (без учета их территориальных органов). Соответствующие органы можно дифференцировать на 14 типов. Информация о них представлена в таблице 4.

**Таблица 4 – Типы иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ**

№ п/п	Тип органа	Количество субъектов РФ, в которых созданы соответствующие органы	Общее количество созданных органов в субъектах РФ
1.	Министерство	58	901
2.	Управление	55	296
3.	Инспекция	51	132
4.	Комитет	40	294
5.	Представительство	39	58
6.	Департамент	33	446
7.	Служба	27	94
8.	Администрация	24	43
9.	Главное управление	17	68
10.	Агентство	16	71
11.	Аппарат	17	17
12.	Государственный комитет	12	39
13.	Комиссия	8	8
14.	Центральный аппарат	1	1

Источник: разработано автором

Информация об общем количестве и типах созданных иных исполнительных органов государственной власти получена в результате анализа нормативных правовых актов субъектов РФ, устанавливающих структуру органов исполнительной власти. Подробная информация о системе органов исполнительной власти каждого субъекта РФ представлена в Приложении 1.

При этом количество типов иных исполнительных органов государственной власти (без учета высшего исполнительного органа государственной власти) различается в субъектах РФ. Наименьшее количество типов иных исполнительных органов государственной власти создано в Псковской области, в которой функционирует

20 комитетов. Наибольшее количество типов иных исполнительных органов государственной власти создано в Кемеровской области, где функционируют Администрация Правительства, 17 министерств, 5 департаментов, 2 комитета, 1 комиссия, 2 главных управления, 5 управлений, 2 инспекции, 1 представительство.

Информация о количестве типов иных исполнительных органов государственной власти, созданных в разных субъектах РФ, представлена в таблице 5.

**Таблица 5 – Количество типов иных исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации**

№ п/п	Количество типов исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации	Количество субъектов Российской Федерации, в которых создано соответствующее количество типов иных исполнительных органов государственной власти						
		ВСЕГО, в т.ч.:	Республики	Края	Области	Города федерального значения	Автономная область	Автономные округа
1.	1 тип	1 <sup>1</sup>	–	–	1	–	–	–
2.	2 типа	3 <sup>2</sup>	–	–	3	–	–	–
3.	3 типа	14 <sup>3</sup>	–	–	10	–	1	3
4.	4 типа	25 <sup>4</sup>	4	4	15	1	–	1
5.	5 типов	20 <sup>5</sup>	7	3	8	2	–	–
6.	6 типов	12 <sup>6</sup>	7	2	3	–	–	–
7.	7 типов	4 <sup>7</sup>	1	–	3	–	–	–
8.	8 типов	5 <sup>8</sup>	3	–	2	–	–	–
9.	10 типов	1 <sup>9</sup>	–	–	1	–	–	–

Источник: разработано автором

Говоря о многообразии систем исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, подчеркнем, что система, включающая 3 типа органов (министер-

<sup>1</sup> Псковская область.

<sup>2</sup> Пензенская, Тамбовская и Ульяновская области.

<sup>3</sup> Амурская, Белгородская, Владимирская, Калининградская, Липецкая, Московская, Новгородская, Орловская, Тульская и Ярославская области, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ.

<sup>4</sup> Карачаево-Черкесская Республика, Республики Алтай, Северная Осетия-Алания и Тыва, Алтайский, Краснодарский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Астраханская, Брянская, Волгоградская, Воронежская, Ивановская, Костромская, Ленинградская, Магаданская, Новосибирская, Омская, Рязанская, Свердловская, Тверская и Томская области, Город Севастополь, Чукотский автономный округ.

<sup>5</sup> Республики Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Карелия, Марий Эл, Мордовия и Кабардино-Балкарская Республика, Камчатский, Красноярский и Хабаровский края, Вологодская, Кировская, Курганская, Курская, Мурманская, Оренбургская, Смоленская и Челябинская области, Город Москва, Город Санкт-Петербург.

<sup>6</sup> Республики Бурятия, Коми, Крым, Саха (Якутия), Хакасия, Удмуртская и Чувашская Республики, Забайкальский и Пермский края, Самарская, Саратовская и Сахалинская области.

<sup>7</sup> Республика Калмыкия, Иркутская, Калужская и Ростовская области.

<sup>8</sup> Республики Дагестан и Татарстан, Чеченская Республика, Нижегородская и Тюменская области.

<sup>9</sup> Кемеровская область – Кузбасс.

ства, службы и агентства), то есть аналогичная федеральному уровню, встречается только в одном субъекте РФ – в Калининградской области<sup>1</sup>.

Анализ законодательства субъектов РФ показывает, что в разных субъектах РФ одни и те же функции исполняются органами исполнительной власти разных типов, например:

- департаменты в городе Севастополе осуществляет те же функции (проведение государственной политики, осуществление нормативно-правового регулирования), что министерства в Чеченской Республике<sup>2</sup>;

- одинаковые функции (функции по контролю и надзору) осуществляют государственные инспекции в Мурманской области<sup>3</sup>, службы в Республике Бурятия<sup>4</sup> или управления в Республике Адыгея<sup>5</sup>.

В качестве подтверждения приведем также следующий пример. Вопросами установления тарифов в разных субъектах РФ занимаются Агентство по тарифам Приморского края, Главное управление Карачаево-Черкесской Республики по тарифам и ценам, Государственный комитет Республики Башкортостан по тарифам, Департамент государственного регулирования тарифов Воронежской области, Комитет по тарифам Санкт-Петербурга, Министерство тарифной политики Красноярского края, региональная тарифная комиссия Ставропольского края, Республиканская служба по тарифам Республики Бурятия, Управление по тарифам города Севастополя и т.д.

Единство правового регулирования типов исполнительных органов среди субъектов РФ наблюдается только в отношении регулирования правового статуса представительств. Обобщение соответствующих положений позволяет установить, что представительство – это орган исполнительной власти, обеспечивающий осу-

<sup>1</sup> О структуре исполнительных органов государственной власти Калининградской области : указ Губернатора Калининградской области от 12.11.2015 № 152 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя : закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 6-ЗС // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021) ; О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики : конституционный закон Чеченской Республики от 31 октября 2006 года № 7-РКЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>3</sup> О системе органов исполнительной власти Мурманской области : закон Мурманской области от 29 декабря 2008 года № 1063-01-ЗМО // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>4</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия ...

<sup>5</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 6 ноября 2007 года № 119 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

ществование взаимодействия и оперативной связи с федеральными органами государственной власти, с органами государственной власти других субъектов РФ, иными государствами в целях обеспечения политических, социально-экономических, научно-технических, культурных и иных интересов. В разных субъектах РФ созданы представительства при Президенте РФ, Правительстве РФ, в федеральном округе, в другом субъекте РФ, в иностранном государстве.

Дополнительно анализ правовых актов субъектов РФ позволил автору выявить следующую проблему. В 9 субъектах РФ законы о системе органов исполнительной власти подразумевают наличие в системе отдельных типов органов власти, которые фактически отсутствуют в структуре органов исполнительной власти, например:

1) статья 8 Закона Республики Адыгея от 6 ноября 2007 года № 119 «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея» устанавливает правовой статус служб<sup>1</sup>. При этом структура исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея, утвержденная Указом Президента Республики Адыгея от 01.03. 2007 № 100 не включает службы<sup>2</sup>;

2) статья 11 Закона Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым» устанавливает правовой статус агентств<sup>3</sup>. При этом структура исполнительных органов государственной власти Республики Крым, утвержденная Указом Главы Республики Крым от 16.06.2014 № 51-У, не включает агентства<sup>4</sup>.

Поскольку Конституция РФ в действующей редакции устанавливает единую систему публичной власти, автором с целью решения обозначенных проблем предлагается в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ унифицировать наименования типов иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Автор предлагает определить, что с учетом специфики осуществляемых функций, объема компетенции и основных используемых форм управленческих действий

<sup>1</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея.

<sup>2</sup> О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея : указ Президента Республики Адыгея от 01.03. 2007 № 100 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>3</sup> О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым : закон Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>4</sup> О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Крым : указ Главы Республики Крым от 16.06.2014 № 51-У // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

дифференцируются следующие типы иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, представленные в таблице 6.

**Таблица 6 – типы иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в зависимости от специфики осуществляемых функций, объема компетенции и основных используемых форм управленческих действий**

№ п/п	Тип органа (наименование)	Основная осуществляемая функция	Основные формы управленческих действий
1.	Министерство	Выработка государственной политики	Издание нормативных актов управления
2.	Служба	Реализация надзорных и контрольных полномочий	Применение норм права, в том числе издание индивидуальных правовых актов
3.	Агентство	Управление государственным имуществом	Организационная работа, материально-технические действия
4.	Управление	Предоставление государственных услуг	Применение норм права, в том числе издание индивидуальных правовых актов,
5.	Аппарат высшего должностного лица и (или) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ	Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности высшего должностного лица и (или) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ	Организационная работа, материально-технические действия
6.	Представительство субъекта РФ	Обеспечение взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с иными органами публичной власти	Обеспечение заключения договоров

Источник: разработано автором

Использованный автором подход для дифференциации типов иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ основан на разделении между субъектами управления всего объема осуществляемых управленческих функций, а также взаимообусловленностью соответствующих функций и конкретных управленческих действий, что отмечает И.И. Тепляков<sup>1</sup>. Подобная унифицированная типология позволит уяснить систему разделения функций между иными исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и закрепить типичные формы их управленческих действий. Соответствующие формы, указанные в таблице 6, отдельно рассмотрены в параграфе 2.3 настоящей диссертации.

Сформулированная автором дифференциация типов иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ объединяет выработанные в субъектах РФ подходы к формированию системы исполнительных органов государственной власти, в основе которых лежит разделение их функций. В целом предложенная

<sup>1</sup> Тепляков И.И. Вопросы местного значения как предмет ведения органов местного самоуправления: история, теория, практика : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тепляков Игорь Игоревич. – Екатеринбург, 2019. – С. 13.

дифференциация направлена на обеспечение принципа единства системы публичной власти, а также позволяет наиболее четко уяснить типичные для соответствующих органов формы управленческих действий. По мнению автора, в условиях единого правового пространства органы, осуществляющие аналогичные функции в аналогичных формах, должны иметь однотипные наименования, кроме случаев установления таких наименований с учетом исторических, национальных и иных традиций.

Реализация предложений автора потребует реорганизации как минимум 1 031 исполнительного органа субъектов РФ (администрации, департаменты, инспекции, комиссии, государственные комитеты, комитеты, главные управления). В отдельных случаях потребуется реорганизация исполнительных органов субъектов РФ, являющихся министерством, службой, агентством, управлением, аппаратом, представительством, для соблюдения требований к основным осуществляемым функциям (например, Министерство жилищной политики и государственного строительного надзора Республики Крым следует реорганизовать, выделив из него Службу по строительному надзору). С учетом этого в каждом субъекте РФ следует индивидуально прорабатывать вопросы изменения структуры исполнительных органов субъектов РФ для обоснованного разделения их функций в соответствии с представленной автором типологией.

По мнению автора, реализация указанных предложений не повлечет значительных расходов бюджетов субъектов РФ, поскольку в большинстве случаев мероприятия по реорганизации потребуют только изготовления новых печатей, штампов, бланков, вывесок, удостоверений. Соответствующие расходы будут значительно ниже расходов, осуществленных в 2013 году в рамках «переименования» полиции, когда дополнительно изготавливались новые нагрудные знаки, форменная одежда, перекраска автомобилей и другое, что потребовало около 2 млрд. руб<sup>1</sup>.

Более того, в отдельных случаях реорганизация исполнительных органов субъектов РФ может повлечь сокращение предельной штатной численности и фонда по должностным окладам, поскольку ряд функций будет исполняться централизованно. Например, в отдельных субъектах РФ уже сейчас подобным образом централизованы функции по программно-техническому обеспечению деятельности исполнительных

---

<sup>1</sup> Переименование милиции в полицию обошлось бюджету в 2 млрд рублей // Forbes : [Сетевое издание]. – Москва, 2013. – <https://www.forbes.ru/news/234146-pereimenovanie-militsii-v-politsiyu-oboshlos-byudzhetu-v-2-mlrd-rublei> (дата обращения 28.12.2021).

органов государственной власти путем создания специального органа (например, Управление цифрового развития Липецкой области) и передачи ему ставок обеспечивающих специалистов, ранее введенных в каждом органе отдельно<sup>1</sup>.

Вместе с тем указанные преобразования потребуют подготовки и принятия ряда нормативных правовых актов – от акта высшего должностного лица о структуре исполнительных органов субъекта РФ до положений о них.

Наконец, в систему исполнительных органов государственной власти субъектов РФ также входят территориальные органы, то есть органы, осуществляющие свои полномочия на территории отдельных административно-территориальных единиц соответствующих субъектов РФ. По результатам анализа нормативных правовых актов автором выделяется два основных подхода к образованию территориальных органов<sup>2</sup>:

1) в виде единого органа на определенной территории (администрации) – для реализации функций нескольких центральных органов;

2) в виде отдельных органов – для реализации функций одного органа.

Например, в Свердловской области в рамках первого подхода образованы Администрации управленческих округов (как межотраслевые органы), а в рамках второго – управления агропромышленного комплекса Министерства агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области и управления социальной политики Министерства социальной политики Свердловской области<sup>3</sup>. Отметим, что чаще всего территориальные органы создаются в субъектах РФ большой площади, что позволяет эффективно реализовывать установленные функции на местах. Например, в Республике Саха (Якутия) территориальные органы созданы 7 органами<sup>4</sup>. При этом в Республике Саха (Якутия) из 1 873 штатных единиц работников соответствующих органов 469 (или 25%) приходится на территориальные органы.

---

<sup>1</sup> О преобразовании Департамента информатизации и связи Свердловской области и внесении изменений в Указ Губернатора Свердловской области от 22.06.2012 № 427-УГ «О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области»: Указ Губернатора Свердловской области от 12.03.2021 № 133-УГ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.12.2021).

<sup>2</sup> См., напр.: Устав Калужской области.

<sup>3</sup> О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области : указ Губернатора Свердловской области от 22.06.2012 № 427-УГ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>4</sup> О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) и предельной численности работников исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) : указ Главы Республики Саха (Якутия) от 28.09.2018 № 5 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

В целом территориальные органы в субъектах РФ, как и на федеральном уровне, имеют различные наименования: управления, администрации, префектуры, управы и т.д.

Проведенный автором анализ системы и структуры исполнительных органов государственной власти позволяет сделать следующие выводы:

1) органы исполнительной власти обладают самостоятельностью по отношению к органам власти других ветвей, а также в рамках федеративного устройства;

3) в системе органов власти субъектов РФ выделяются высшие органы, центральные органы и территориальные органы;

3) высшие органы обладают общей компетенцией, а центральные и территориальные – отраслевой или межотраслевой<sup>1</sup>;

4) система и структура органов исполнительной власти на уровне субъектов РФ очень разнообразна, при этом не встречается систем, аналогичных друг другу.

---

<sup>1</sup> *Володин В.В.* Указ. соч. С. 58.

#### **§ 1.4. Характеристика административно-правового статуса исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации**

Совершенствование государственного управления в России невозможно без эффективного правового регулирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти. Базовым элементом правового регулирования управленческой деятельности является определение правового статуса соответствующего органа власти. Четкое определение правового статуса позволяет установить место конкретного органа в системе и уяснить пределы его деятельности. Как отмечает А.Н. Ошкин, точное определение правового статуса будет способствовать укреплению единого правового и экономического пространства РФ<sup>1</sup>.

Установление административно-правового статуса позволяет уяснить правовой статус органа как субъекта государственного управления. В научной литературе распространены различные подходы к его определению. Например, М.А. Захарова в качестве административно-правового статуса предлагает рассматривать правовое положение органов власти «среди других участников административно-правовых отношений, характеризующееся наличием структурно-организационного и компетенционного блоков элементов»<sup>2</sup>.

Распространенным подходом к определению правового статуса является подход, предложенный профессором Д.Н. Бахрахом, включающий 3 блока: «целевой», «структурно-организационный» и «компетенционный»<sup>3</sup>.

Известны и другие подходы, отличающиеся той или иной степенью детализации элементов правового статуса. Например, профессор Б.П. Елисеев, сопоставляя конституционный и правовой статус в целом, отмечает, что выявление содержания последнего дает ответы на 10 основных вопросов: «1) органом федеральной власти или органом власти субъекта РФ является соответствующий орган; 2) к какому виду относятся по основному содержанию своей деятельности: орган государственной власти, судебные органы, органы прокуратуры; 3) кто учреждает, образует, форми-

---

<sup>1</sup> Ошкин А.Н. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Ошкин Алексей Николаевич. – Москва, 2005. – С. 10.

<sup>2</sup> Захарова М. А. Указ. соч. С. 41.

<sup>3</sup> Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права / Д.Н. Бахрах // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 70.

рует персонал; 4) кому подчинен, подотчетен, подконтролен, поднадзорен и перед кем ответственен; 5) какова компетенция органа; 6) кто ему подчинен, подотчетен, подконтролен; 7) какова юридическая сила актов органа, каковы официальные наименования этих актов; 8) какими государственными символами он может пользоваться; 9) каковы источники финансирования; 10) обладает ли он правами юридического лица»<sup>1</sup>.

А.А. Бондаренко отмечает, что поскольку значение слова «статус» в некоторой степени тождественно понятию «положение», то установлению специфики правового положения органа способствует определение основных его признаков, к числу которых он относит «место в системе государственного механизма, участие в выполнении функции государства, наличие определенной организационной структуры, способность действовать от имени государства в форме исполнительно-распорядительной деятельности, наделение публично-властными полномочиями»<sup>2</sup>.

На наш взгляд, большинство из известных способов установления правового статуса позволяют ответить на три основных вопроса:

- 1) какое место занимает конкретный орган в системе, а также какие у него цели и задачи деятельности;
- 2) какую внутреннюю структуру имеет конкретный орган и как она обеспечивает достижение целей и задач деятельности;
- 3) какой компетенцией наделен орган, как распределяются конкретные полномочия между структурными подразделениями для достижения целей.

Неоднократная увязка автором отдельных элементов с *целями деятельности* обусловлена тем, что именно цели и задачи деятельности определяют место конкретного органа в системе органов власти и позволяют установить место его структурных подразделений в рамках системы управления в самом органе. По мнению автора, это *первый элемент* в установлении статуса исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Учет целей деятельности должен исключить излишнее дублирование полномочий между органами власти в целом и между структурными подразделениями конкретного органа в частности. Именно цель, по мнению профессора В.А. Юсупова, «предвосхищает в сознании людей те результаты, на ко-

---

<sup>1</sup> Елисеев Б.П. Указ. соч. С. 20.

<sup>2</sup> Бондаренко А.А. Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бондаренко Антон Алексеевич. – Москва, 2006. – С. 14.

торые будут направлены их действия» и является важным элементом содержания управленческих отношений<sup>1</sup>.

Правовой статус органов исполнительной власти имеет свою специфику, поскольку их предназначение состоит, прежде всего, в осуществлении государственного управления. Это влияет и на цели их деятельности, в соответствии с которыми они должны «заниматься реализацией законов, исполнять их требования ..., управлять и обеспечивать повседневное функционирование государственного механизма»<sup>2</sup>. Именно в законах, исполнение которых обеспечивают органы исполнительной власти, нормативно закрепляются основные цели деятельности соответствующих органов, что отмечает В.В. Стрельников<sup>3</sup>. Эту идею разделяет Е.А. Раджабова, отмечающая необходимость закрепления законом целей управленческой деятельности органов публичной власти<sup>4</sup>. Отметим, что в законах, как правило, непосредственно провозглашаются цели принятия самих законов, что в конечном итоге предопределяет направленность деятельности субъектов управления, в компетенцию которых входит их исполнение. При этом посредством фиксации целей в законах реализуется одна из существенных черт социальных целей – знаково-символическая форма их выражения<sup>5</sup>.

Важно подчеркнуть, что цели, закрепленные в законах, имеют не только легальный, но и легитимный характер, поскольку законы принимаются депутатами, избираемыми гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права<sup>6</sup>.

При этом наивысшую степень легитимности имеют цели, соответствующие положениям Конституции РФ, которые устанавливают, что Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, в России охраняются труд и здоровье людей, гарантируется единство экономического пространства и т.д. Соответствующим

---

<sup>1</sup> Юсупов В.А. Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе. С. 33.

<sup>2</sup> Аляутдинов Ф.М. Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аляутдинов Фарид Мясумович. – Москва, 2001. – С. 6.

<sup>3</sup> Стрельников В.В. Понятие и основное содержание целей и задач управленческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации / В.В. Стрельников // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 8. – С. 169–181.

<sup>4</sup> Раджабова Е.А. Границы дискреционных полномочий органов публичной власти / Е.А. Раджабова // Административное право и процесс. – 2020. – № 9. – С. 81–84.

<sup>5</sup> Димитрова С.В. Цель и результат в социальной деятельности: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Димитрова Светлана Васильевна. – Волгоград, 1999. – С. 11.

<sup>6</sup> Бабичев И.В. Цели публично правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования / И.В. Бабичев // Журнал российского права. – 2009. – №4 (148). – С. 61.

щие цели имеют *универсальный характер* и в наиболее общем виде определяют направленность деятельности всех органов государственной власти.

Кроме таких универсальных целей важное значение принимают *стратегические цели*, которые закрепляются в законах, например:

1) в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ целью его принятия является «создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг», что определяет и цель деятельности органов государственной власти, осуществляющих государственное управление в данной сфере<sup>1</sup>;

2) в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ его целями являются: «предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций»; «снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций»; «ликвидация чрезвычайных ситуаций»<sup>2</sup>. Указанным целям соответствуют цели деятельности органов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Для наиболее эффективной реализации подобных целей в условиях стратегического управления в различных программных документах устанавливаются иные *стратегические цели*, для которых определяются ожидаемый период достижения, конкретные ожидаемые результаты, планы мероприятий.

Ранее мы указывали на национальные цели развития до 2030 года, утвержденные Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204. Значительное число конкретных целевых показателей определено в отдельных документах стратегического планирования (например, в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года, в Стратегии национальной безопасности РФ, в Стратегии научно-технологического развития РФ и т.д.).

Таким образом, цели государственного управления, управленческой деятельности в зависимости от способа закрепления могут быть универсальными, закрепляемыми в Конституции, и стратегическими, в том числе закрепляемыми в первичных

---

<sup>1</sup> О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.12.2021).

<sup>2</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.12.2021).

законах и в документах стратегического планирования, иных целеполагающих актах. С учетом указанных подходов к закреплению целей прослеживается «процесс детализации целей, определяемых на различных уровнях управления», что позволяет субъектам государственного управления распределять между собой ответственность за достижение отдельных целей управленческой деятельности<sup>1</sup>. На основании определения целей деятельности становится понятно, в каких сферах общественных отношений целесообразно создание органов исполнительной власти.

О необходимости разделять объем всей деятельности по управлению между единицами управления в 1948 году говорил в своей докторской диссертации профессор И.И. Евтихийев<sup>2</sup>. При этом не только различие сфер общественных отношений ложится в основу дифференциации органов исполнительной власти. Как отмечалось выше, дифференциация органов исполнительной власти осуществляется также на основании разделения их функций. Таким образом, назначение деятельности конкретного органа исполнительной власти определяется осуществляемыми им функциями в установленных сферах общественных отношений. При этом высшие органы исполнительной власти – Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ осуществляют общее управление во всех сферах общественных отношений в рамках предметов ведения.

Вторым важным элементом правового статуса является *установление структуры* самого органа исполнительной власти. В субъектах РФ высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, являющиеся коллегиальными органами, формируются в соответствии с конституциями (уставами) соответствующих субъектов. Ранее отмечалось, что непосредственное руководство высшим исполнительным органом государственной власти субъектов РФ со стороны высшего должностного лица находит место в 61 субъекте РФ.

В тех случаях, когда высший исполнительный орган государственной власти непосредственно возглавляется иным лицом (не главой субъекта РФ), порядок его назначения в целом соотносится с порядком, установленным на федеральном уровне, то есть процедура требует согласования с законодательным органом государственной власти субъекта РФ. В частности:

---

<sup>1</sup> Добкин А.Г. О системе документов, принимаемых в рамках целеполагания при осуществлении стратегического планирования на федеральном уровне / А.Г. Добкин // Административное право и процесс. – 2021. – № 9. – С. 74–76.

<sup>2</sup> Евтихийев И.И. Указ. соч. С. 197.

- в соответствии со статьей 85 Конституции Республики Дагестан Председатель Правительства Республики Дагестан назначается Главой Республики Дагестан с согласия Народного Собрания Республики Дагестан<sup>1</sup>;

- в соответствии со статьей 36 Устава Калининградской области Председатель Правительства области назначается на должность Губернатором с согласия Калининградской областной Думы<sup>2</sup>.

В отдельных случаях по аналогии с федеральным законодательством законодательные органы власти субъекта РФ дают согласие на назначение некоторых членов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (например, в соответствии со статьей 51 Устава Свердловской области<sup>3</sup>, в соответствии со статьей 22 Устава Камчатского края<sup>4</sup>).

Кроме того, в отдельных случаях с целью обеспечения единства системы органов исполнительной власти руководители некоторых органов исполнительной власти назначаются с согласия федеральных органов исполнительной власти, например:

- в соответствии с частью 2 статьи 20 Жилищного кодекса РФ Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ согласовывает назначение на должность и освобождение от должности руководителя органа государственного жилищного надзора<sup>5</sup>;

- в соответствии с частью 4 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ согласовывает назначение на должность и освобождение от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченного на осуществление регионального государственного строительного надзора<sup>6</sup>.

В отношении иных исполнительных органов государственной власти их структура определяется, как правило, одним из двух способов:

1) положениями о соответствующих органах, то есть нормативными правовыми актами, устанавливающими их правовой статус;

---

<sup>1</sup> Конституция Республики Дагестан.

<sup>2</sup> Устав (Основной Закон) Калининградской области : принят областной Думой 28 декабря 1995 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>3</sup> Устав Свердловской области.

<sup>4</sup> Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 года № 141 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>5</sup> Жилищный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>6</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации.

2) отдельными нормативными правовыми актами.

На федеральном уровне преимущество отдано второму способу. Например, структура Центрального аппарата МВД РФ определена Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 248<sup>1</sup>, при этом само положение о Министерстве утверждено Указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699<sup>2</sup>.

В субъектах РФ встречаются разные подходы, например:

- структура Министерства инвестиций и развития Свердловской области утверждена правовым актом Правительства Свердловской области, утвердившим Положение о Министерстве<sup>3</sup>;

- структура Министерства финансов Челябинской области утверждена правовым актом Губернатора, утвердившим Положение о Министерстве<sup>4</sup>;

- структура Министерства экономического развития, промышленности и торговли Калининградской области установлена министром<sup>5</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что на федеральном уровне и в ряде субъектов РФ разработаны рекомендации (требования, стандарты) по формированию организационно-штатной структуры органов исполнительной власти. На федеральном уровне такие рекомендации разработаны Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации<sup>6</sup>. В субъектах РФ такие рекомендации утверждаются нормативным правовым актом главы субъекта РФ или высшего исполнительного органа власти субъекта РФ<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>2</sup> Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>3</sup> О Министерстве инвестиций и развития Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 01.10.2014 № 850-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>4</sup> Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства финансов Челябинской области : постановление Губернатора Челябинской области от 20.08.2004 г. № 433 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>5</sup> Об утверждении положения о Министерстве экономического развития, промышленности и торговли Калининградской области : постановление Правительства Калининградской области от 27.02.2019 года № 136 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>6</sup> Методические рекомендации по нормированию // Министерство труда и социальной политики Российской Федерации : сайт. – URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/ru-RU/Методические%20рекомендации%20по%20нормированию.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>7</sup> О требованиях к структуре и штатной численности органов исполнительной власти Волгоградской области: Постановление Губернатора Волгоградской области от 28.10.2014 № 82 // Гарант : [сайт]. – Москва, 1990–2021. – URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 15.05.2021) ; О нормативах, учитываемых при формировании структур и штатных расписаний органов исполнительной власти Смоленской области : распоряжение Админи-

Анализ таких нормативных правовых актов субъектов РФ позволил автору выделить основные группы требований:

- 1) к минимальной штатной численности служащих, а также в ряде случаев к минимальному числу структурных подразделений;
- 2) к организационно-правовым формам структурных подразделений и их штатной численности;
- 3) условия включения в состав структурного подразделения заместителя его руководителя, иных должностей;
- 4) требования к доле должностей государственной гражданской службы отдельных категорий, в том числе категории «руководители».

Подобные требования направлены на обеспечение эффективного построения организационной структуры каждого органа. Структура, выстроенная по данному образцу, должна обеспечивать эффективное использование бюджетных средств на содержание государственных служащих и работников соответствующих органов и способствовать эффективному руководству.

В совокупности структурные подразделения осуществляют весь комплекс полномочий, закрепленных за конкретным органом исполнительной власти. Само понятие «полномочие» определяет правовой статус в рамках «компетенционного блока». Соответственно, *установление компетенции* является заключительным, *третьим элементом*, позволяющим определить правовой статус органа исполнительной власти.

Определение содержания компетенции является на протяжении длительного времени дискуссионным. Многие исследователи отмечают отсутствие согласованности в использовании понятий, раскрывающих компетенцию (предметы ведения, полномочия, задачи, функции, права и т.п.)<sup>1</sup>.

Развитие теории компетенции в отечественной науке имеет долгую историю. Масштабные работы по ее изучению проводились как в советское время, так и после распада СССР. В своей докторской диссертации профессор И.И. Евтихий в 1948 году отметил, что компетенция, позволяющая определить содержание административ-

---

страции Смоленской области от 28.11.2008 № 1462-р/адм // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>1</sup> *Елистратова В.В.* О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» / В.В. Елистратова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 2. – С. 212 ; *Зубач А.В.* Административное право / А.В. Зубач. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – С. 42 ; *Ильин А.Ю.* Федеральная налоговая служба в системе органов исполнительной власти / А.Ю. Ильин // Финансовое право. – 2013. – № 5. – С. 34.

ной (управленческой) деятельности, раскрывает объем руководящей и оперативной деятельности органов управления<sup>1</sup>. При этом И.И. Евтихий обособлял задачи, функции и собственно компетенцию органа власти, сочетающую его права и обязанности<sup>2</sup>. Он отмечал, что «определение компетенции отдельного органа управления позволяет установить законные пределы его деятельности и соотношение его с другими органами управления»<sup>3</sup>. Следовательно, разграничение компетенции позволяет установить взаимную обусловленность деятельности органов власти, которые вместе реализуют функции государства.

Значительное развитие теория компетенции получила в трудах профессора Б.М. Лазарева. По Б.М. Лазареву компетенция выражена фактически в системе полномочий органа, обусловленных его задачами и функциями<sup>4</sup>. Он поддерживал идею, что компетенция является «вооружением», необходимым для выполнения функций и решения стоящих перед государством задач<sup>5</sup>.

Говоря об очередности определения названных элементов (задачи, функции), В.Б. Аверьянов отметил, что «формулирование задач предшествует по времени практическому осуществлению соответствующей функции, ... задачи выступают определяющим элементом, формирующим характер каждой отдельной функции»<sup>6</sup>.

При этом в научной дискуссии именно вопрос о включении в компетенцию задач и функций привлекает наибольшее внимание. Часть исследователей считает, что задачи и функции не должны включаться в компетенцию. Разработчиком этой позиции являлся профессор Б.М. Лазарев, указавший, что непосредственно компетенция не включает задачи деятельности, поскольку «задачи в общих чертах предопределяют в какой-то мере компетенцию органа, но сами не являются ее элементами»<sup>7</sup>.

В тот же период профессор Г. Шульце на 9-м Круглом столе ученых-административистов ССР и ГДР, наоборот, говорил о необходимости отнесения к компетенции сферы задач органа, то есть содержания и целей деятельности<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> *Евтихий И.И.* Указ. соч. С. 235.

<sup>2</sup> Там же. С. 239.

<sup>3</sup> Там же. С. 235.

<sup>4</sup> *Лазарев Б.М.* Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления. С. 30.

<sup>5</sup> Там же. С. 32.

<sup>6</sup> *Аверьянов В.Б.* Указ. соч. С. 29.

<sup>7</sup> СССР – ГДР: компетенция органов государственного управления / редкол.: И.Л. Бачило, Б.М. Лазарев (отв. ред.), И.Ш. Муксинов., Х. Польш [и др.]. – Москва: Издательство ИГиП АН СССР, 1984. – С. 5.

<sup>8</sup> Там же. С. 14.

Более того, профессор Б.М. Лазарев обособлял от компетенции также функции как виды управленческой деятельности<sup>1</sup>.

У обеих названных позиций есть свои сторонники и оппоненты. Подход, в соответствии с которым компетенция представляет обусловленную задачами и функциями систему полномочий, был распространен среди советских ученых и находит сторонников в настоящее время<sup>2</sup>. По мнению профессора Т.М. Бялкиной подобный подход позволяет определить роль и место конкретного субъекта в управленческом процессе<sup>3</sup>.

Разделение элементов, непосредственно определяющих компетенцию, и элементов, способствующих ее определению, находит место в работах профессора Ю.А. Тихомирова.

В своей статье 2000 года он отмечал, что «компетенция есть комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций»<sup>4</sup>. Позднее он определил компетенцию как «возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел»<sup>5</sup>. При этом в аспекте продолжающейся дискуссии интересно представление Ю.А. Тихомирова о выделении собственно компетенционных и сопутствующих элементов в структуре компетенции<sup>6</sup>. Если в 2000 году к собственно компетенционным элементам Ю.А. Тихомиров относил предметы ведения и властные полномочия, а цели были отнесены к сопутствующим элементам, то позднее «нормативно установленные цели» отнесены им уже к числу собственно компетенционных элементов, при этом сопутствующим элементом признана ответственность.

Позиция, не предполагающая вынесения за пределы компетенции отдельных элементов, тоже имеет своих сторонников. Например, компетенцию как единую совокупность функций и полномочий определил профессор Г.В. Атаманчук в своей

<sup>1</sup> Лазарев Б.М. Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления. С. 36.

<sup>2</sup> Куренной В.С. Компетенция и формы деятельности исполнительных комитетов городских Советов депутатов трудящихся: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Куренной Василий Семенович. – Киев, 1973. – С. 190; Махина С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук / Махина Светлана Николаевна. – Воронеж, 1998. – С. 61; Стариков Ю.Н. Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? / Ю.Н. Стариков // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 24–32.

<sup>3</sup> Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Бялкина Татьяна Михайловна. – Саратов, 2007. – С. 12.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 24.

<sup>5</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – Москва: Юринформцентр, 2001. – С. 55.

<sup>6</sup> Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы : монография / колл. авторов под ред. Ю.А. Тихомирова. – Москва: Юстиция, 2018. – С. 21.

монографии 1975 года<sup>1</sup>. О существовании подобного подхода, предполагающего раскрытие компетенции путем перечисления в одном ряду целей и задач, полномочий, функций, а также форм и методов деятельности высказывался также профессор В.М. Манохин<sup>2</sup>.

На наш взгляд, вынесение задач и функций деятельности за пределы компетенции фактически приводит к представлению о компетенции строго как совокупности полномочий. По нашему мнению, важно представление *о системе полномочий*, а не их простой совокупности. При этом только установление взаимообусловленности целей, задач, функций, полномочий, а также прав и обязанностей должностных лиц позволит выявить подобную систему. В связи с этим установление подобной системы должно осуществляться в рамках единой категории – компетенции, в которой полномочия будут являться базовой, начальной единицей. При этом сами полномочия, осуществляемые в конкретных формах управленческой деятельности и различными методами, обеспечат реализацию задач и функций соответствующего органа. И несмотря на существование каких-либо общих задач и функций, отдельные органы обеспечивают осуществление только конкретной их части.

Поэтому подчеркнем, что необходимыми элементами для установления компетенции являются и цели, и задачи, и функции, и полномочия в совокупности. При этом отдельного внимания требует также установление содержания каждого из названных элементов.

Б.М. Лазарев предложил к *задачам* относить цели, «на достижение которых должна быть направлена деятельность органа»<sup>3</sup>. Отметим, что более поздние представления о целях и задачах позволяют установить следующее:

- 1) задача более конкретна и детальна по отношению к цели как идеально предполагаемой модели;
- 2) задача предопределяет текущее поведение;
- 3) достижению цели способствует решение комплекса задач<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – Москва : Юридическая литература, 1975. – С. 121.

<sup>2</sup> Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права / В.М. Манохин // Административное право и процесс. – 2013. – № 11. – С. 3–8.

<sup>3</sup> Лазарев Б.М. Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления. С. 36.

<sup>4</sup> Кулапов В.Л. Соотношение целей, задач и функций государства / В.Л. Кулапов // Вестник СГЮА. – 2014. – № 2 (97). – С. 32.

Второй элемент – «*функции*», в настоящее время определяется как «реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, которое ... воспринимают и на которое реагируют»<sup>1</sup>. Многообразие теоретических подходов к определению видов функций было представлено в предыдущих параграфах.

Профессор О.В. Шмалый определяет, что «под функциями органов исполнительной власти следует понимать нормативно установленные основные направления деятельности органа исполнительной власти, образующие предмет ведения, объем и характер государственно-властных полномочий, постоянно осуществляемых им в масштабах РФ или субъекта РФ»<sup>2</sup>. Важно, что в своем определении О.В. Шмалый указывает на необходимость нормативного установления функций как направлений деятельности. Именно их нормативное установление позволяет распределить их между разными органами. Фактически это нашло отражение в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 и отдельных нормативных правовых актах субъектов РФ, которые были отмечены в предыдущем параграфе.

Тем не менее, функции, закрепленные в таких нормативных правовых актах («выработка государственной политики», «принятие нормативных правовых актов», «контроль и надзор», «управление государственным имуществом», «оказание государственных услуг», иные специальные функции), отличны по своим наименованиям от функций, определяемых учеными.

Сделаем предположение о том, что такие различия обусловлены, прежде всего, стремлением законодателя дифференцировать органы исполнительной власти в собственной системе. Этот вывод подтверждает закрепленное в Указе Президента РФ от 09.03.2004 № 314 определение функций федеральных органов исполнительной власти. По этой причине в подобных нормативных правовых актах определяются только те функции, право осуществления которых, классифицирует органы исполнительной власти в рамках устанавливаемой системы. При этом иные функции, не закрепленные в нормативных правовых актах о структуре исполнительных органов государственной власти (координирование, планирование, учет и т.п.), носят общий характер и осуществляются всеми органами исполнительной власти вне зависимости от вида и типа. Подобным образом о существовании общих функций говорит,

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 56.

<sup>2</sup> Шмалый О.В. Указ. соч. С. 168.

в частности, профессор Г.В. Атаманчук, к их числу он относит «организацию, планирование, регулирование, кадровое обеспечение»<sup>1</sup>.

Продолжает ряд элементов, способствующих установлению компетенции понятие *полномочия*. Понятие «полномочие» является ключевым для установления компетенции органов исполнительной власти. Определение характеристик полномочий необходимо для эффективной реализации всего их многообразия. Несмотря на широкое использование понятия «полномочие», в настоящее время в законодательстве отсутствует его устойчивое определение.

По результатам анализа правовых актов А.В. Кнутов и Л.Х. Синятуллина предлагают понимать под полномочием «закрепленное за органом исполнительной власти право и (или) обязанность осуществлять самостоятельно или совместно с другими уполномоченными органами конкретную функцию»<sup>2</sup>.

Отметим, что в практике неоднократно предпринимались попытки систематизировать все функции и полномочия органов исполнительной власти. В 2010 году коллектив авторов Высшей школы экономики подготовил Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти, в который были включены более 7 000 полномочий<sup>3</sup>. Значительная часть выявленных полномочий закреплена в положениях о федеральном органе исполнительной власти. Например, из 699 выявленных контрольно-надзорных полномочий 620 фиксируются в положениях.

Попытки учета функций и полномочий органов исполнительной власти предпринимались и на уровне субъектов РФ. Например, перечень функций органов исполнительной власти разработан в Самарской области<sup>4</sup>.

Особое значение для учета полномочий имеет их постоянная актуализация. В связи с этим представляет интерес опыт Республики Татарстан и Свердловской области. В Республике Татарстан постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 02.05.2006 № 220 утвержден Кодификатор функций органов исполни-

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 60.

<sup>2</sup> Кнутов А.В. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация / А.В. Кнутов, Л.Х. Синятуллина // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – №1. – С. 113.

<sup>3</sup> Жулин А.Б. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко. – Москва: Государственный университет Высшей школы экономики, 2010. – С. 36–38.

<sup>4</sup> Перечень функций органов исполнительной власти Самарской области // Правительство Самарской области : офиц. сайт. – Самара, 2021. – URL: <https://www.samregion.ru/uncategorized/perechen-funksij-organov-ispolnitelnoj-vlasti-samarskoj-oblasti/> (дата обращения: 12.02.2021).

тельной власти Республики Татарстан, в который внесено более 40 изменений<sup>1</sup>. В Свердловской области на базе Уральского института регионального законодательства осуществляется ведение Информационно-правовой системы «Регион-Закон», обеспечивающей правовой мониторинг реализации полномочий государственных органов Свердловской области<sup>2</sup>.

Соответствующие виды систематизации во всех случаях определяют, какие полномочия закреплены за конкретными органами. При этом количество выявленных в рамках систематизации полномочий подтверждает, что полномочия являются базовым элементом компетенции.

Подводя итог обзору теоретических представлений о компетенции, отметим, что установление компетенции представляет собой процесс, включающий последовательное определение задач, функций и полномочий. Соответствующий алгоритм правового регулирования компетенции отметила Л.А. Мицкевич в ходе Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения – 2021»<sup>3</sup>.

Отдельно остановимся на анализе практики *правового закрепления компетенции*. Анализ федерального законодательства, положений об органах исполнительной власти позволяет не только установить перечень полномочий исполнительных органов государственной власти, но и выявить, что многообразие теоретических подходов к установлению компетенции транслируется и в правовое пространство. Например, по результатам анализа федеральных нормативных правовых актов Л.П. Волкова выделяет следующие варианты установления компетенции органа власти: «через перечисление его функций», «путем указания прав и обязанностей», «через перечисление полномочий» и другие<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Кодификатора функций органов исполнительной власти Республики Татарстан : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 02.05.2006 № 220 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> Информационно-правовая система «РЕГИОН-ЗАКОН» // Уральский институт регионального законодательства : сайт. – Екатеринбург, 2010–2021. – URL: <http://www.uirz.ru/?x=region> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>3</sup> Программа мероприятий ИГП РАН // Институт государства и права РАН : сайт. – 2021. – URL: <http://www.igpran.ru/konferentsii/programma-meropriyatij/7861/> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>4</sup> Волкова Л.П. Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления / Л.П. Волкова // Административное право и процесс. – 2008. – № 5. – С. 6.

В.В. Эмих также обнаружила в федеральных правовых актах несколько способов установления компетенции (через перечисление полномочий, как перечень решаемых вопросов, через определение целей и полномочий и т.п.)<sup>1</sup>.

Более того, такое многообразие подходов транслируется в законодательство субъектов РФ, что было обнаружено автором в ходе анализа положений об исполнительных органах государственной власти субъектов РФ. Именно в положениях об органах власти определяются соответствующие элементы (функции, задачи и т.п.), что справедливо отмечает профессор М.А. Лапина<sup>2</sup>.

Поскольку в ходе обзора литературы были выявлены отдельные понятия, способствующие установлению компетенции (задачи, функции, полномочия, права и обязанности), и были определены различные взгляды на их взаимосвязь, автором были проанализированы положения об исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, чтобы установить, какие подходы встречаются в практике субъектов РФ.

В качестве примера были проанализированы положения об исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, осуществляющих отдельные функции в сфере образования. Выбор этой сферы обусловлен тем, что общие вопросы образования в соответствии со статьей 72 Конституции РФ отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов, и органы управления в указанной сфере созданы во всех субъектах РФ. В целом проведенный анализ позволяет автору сделать вывод о том, что для определения правового статуса, в том числе для установления компетенции исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ используется несколько вариантов регулирования, отражающих элементы, необходимые для установления компетенции (предметы ведения, задачи, функции, полномочия, права и обязанности), а также связи между ними.

По результатам анализа положений об исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, осуществляющих свою деятельность в сфере образования, автором выявлено 30 вариантов установления компетенции, при этом 12 вариантов встречаются сразу в нескольких субъектах РФ.

---

<sup>1</sup> Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве / В.В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – № 10. – С. 379.

<sup>2</sup> Ведомственное нормотворчество : теория и практика применения : монография / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. – Москва: Проспект, 2014. – 240 с.

К числу наиболее часто используемых *вариантов установления компетенции* можно отнести следующие:

1) *одноуровневые*, предполагающие закрепление в положениях об органах власти только следующих элементов:

а) полномочия – в Республике Калмыкия, Алтайском и Забайкальском краях, Астраханской, Волгоградской и Тюменской областях (6 субъектов РФ)<sup>1</sup>;

б) функции – в Республике Карелия и Липецкой области (2 субъекта РФ)<sup>2</sup>;

2) *двухуровневые*, предполагающие последовательное определение следующих элементов (здесь и далее через знак «/» определяется следующий нижестоящий уровень):

а) полномочия / права – в Москве, в Кабардино-Балкарской и Удмуртской республиках, в республиках Мордовия, Северная Осетия-Алания, Хакасия, в Камчатском и Приморском краях, в Архангельской, Ивановской, Калининградской, Курганской, Московской, Новосибирской, Орловской, Пензенской и Ростовской областях, в Еврейской автономной области, в Ненецком и Ханты-Мансийском автономном округах (20 субъектов РФ)<sup>3</sup>;

б) задачи / полномочия – в Республике Марий Эл, в Чеченской Республике, Красноярском крае и Магаданской области (4 субъекта РФ)<sup>4</sup>;

3) *трехуровневые*, предполагающие последовательное определение следующих элементов:

а) задачи / функции / права – в республиках Адыгея, Ингушетия, в Чувашской Республике, в Краснодарском и Ставропольском краях, в Иркутской, Курской, Мурманской, Нижегородской, Оренбургской, Смоленской, Тамбовской, Тверской и Челябинской областях (14 субъектов РФ)<sup>5</sup>;

<sup>1</sup> См. напр.: О министерстве образования и науки Астраханской области : постановление Правительства Астраханской области от 16.03.2005 № 17-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>2</sup> См. напр.: Об утверждении положения об управлении образования и науки Липецкой области : распоряжение Администрации Липецкой области от 09.06.2008 года № 246-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>3</sup> См. напр.: Об утверждении Положения о Департаменте образования Ивановской области : постановление Правительства Ивановской области от 28.09.2012 № 363-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>4</sup> См. напр.: Об утверждении Положения о министерстве образования Магаданской области : постановление Правительства Магаданской области от 12.12.2018 г. № 852-пп // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>5</sup> См. напр.: Об утверждении Положения о комитете образования и науки Курской области : постановление Губернатора Курской области от 19.03.2014 № 112-пг // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

б) задачи / полномочия / права – в республиках Алтай, Бурятия и Тыва, в Амурской, Калужской, Саратовской и Сахалинской областях (7 субъектов РФ)<sup>1</sup>;

в) задачи / функции / права и обязанности – в Брянской и Воронежской областях, в Чукотском автономном округе (3 субъекта РФ)<sup>2</sup>;

г) полномочия / функции / права – в Хабаровском крае, Свердловской и Ярославской областях (3 субъекта РФ)<sup>3</sup>;

д) задачи / полномочия и функции / права – в Республике Саха (Якутия), в Кемеровской области – Кузбассе (2 субъекта РФ)<sup>4</sup>;

е) задачи / функции / полномочия – в Республике Башкортостан и Омской области (2 субъекта РФ)<sup>5</sup>;

4) *четырёхуровневые*, предполагающие последовательное определение следующих элементов:

а) цели / задачи / полномочия / права – в Новгородской и Рязанской областях (2 субъекта РФ)<sup>6</sup>;

б) задачи / функции / полномочия / права – в республиках Дагестан и Татарстан (2 субъекта РФ)<sup>7</sup>.

Остальные 18 вариантов представлены в единственном числе в остальных субъектах РФ (например, «функции / полномочия» в Кировской области, «цели и задачи / функции и права» в Севастополе, «задачи / полномочия / функции / права» – в Карачаево-Черкесской Республике).

<sup>1</sup> См. напр.: Вопросы министерства образования Саратовской области : постановление Правительства Саратовской области от 10.07.2007 года № 267-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>2</sup> См. напр.: О переименовании департамента общего и профессионального образования Брянской области : указ Губернатора Брянской области от 29.01.2013 года № 70 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>3</sup> См. напр.: О Министерстве образования и молодежной политики Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 21.02.2019 № 91-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>4</sup> См. напр.: Об утверждении Положений о Министерстве образования и науки Республики Саха (Якутия) и о его Коллегии : указ Главы Республики Саха (Якутия) от 31.01.2017 № 1714 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>5</sup> См. напр.: Об утверждении Положения о Министерстве образования Омской области : указ Губернатора Омской области от 15.03.2004 года № 63 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>6</sup> См. напр.: Об утверждении Положения о министерстве образования и молодежной политики Рязанской области : постановление Правительства Рязанской области от 11.06.2008 № 99 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>7</sup> Вопросы Министерства образования и науки Республики Дагестан : постановление Правительства Республики Дагестан от 31.07.2014 г. № 350 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

Проведенный анализ подтверждает гипотезу о том, что в субъектах РФ отсутствует единство в определении компетенции органов власти. Одновременно озабоченность вызывает ситуация, когда под задачами фактически понимаются функции, под функциями – полномочия и т.п. В ряде положений разделы «Полномочия» или оговорки «Министерство осуществляет следующие полномочия» вообще отсутствуют. Подобная проблема, связанная с использованием различных терминов для закрепления полномочий, фиксировалась и ранее. Так, С.С. Собянин еще в 2006 году подчеркивал, что этот вопрос актуален для федерального законодательства<sup>1</sup>.

Профессор Ю.А. Тихомиров отмечает, что смешение понятий «компетенция», «права», «обязанности», «полномочия», «задачи», «функции» является юридической ошибкой, влекущей коррупционные нарушения<sup>2</sup>.

Для оценки используемых в настоящее время *способов определения конкретных полномочий* исполнительных органов государственной власти субъектов РФ автором были проанализированы положения о соответствующих органах на предмет использования таких терминов. В частности, были проанализированы положения об исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, являющихся финансовыми органами субъектов РФ. Такой выбор предмета анализа обусловлен тем, что отдельные императивные полномочия финансовых органов субъектов РФ определены на федеральном уровне Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ), а значит, в равной степени реализуются во всех субъектах РФ<sup>3</sup>.

Анализ соответствующих нормативных правовых актов на предмет закрепления в них отдельных полномочий финансовых органов, предусмотренных в БК РФ, показал наличие следующих проблем:

1) в разных субъектах РФ одно и то же полномочие, установленное в федеральном законе, может быть отнесено или к числу функций, или к числу полномочий, или к числу задач и т.п. Например, полномочие по ведению государственной долговой книги субъекта РФ в 49 субъектах РФ отнесено к числу полномочий,

---

<sup>1</sup> Собянин С.С. Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве / С.С. Собянин // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 8.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Рекомендации по проведению мониторинга действия закона / Ю.А. Тихомиров // Законодательство и экономика. – 2008. – № 6. – С. 5–9.

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Консультант-Плюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

в 27 – к числу функций, в 6 – не закреплено в положениях<sup>1</sup>, в 3 – включено в раздел «Полномочия (функции)» или «Функции и полномочия»<sup>2</sup>;

2) в отдельных субъектах РФ одно и то же полномочие определяется в целом как задача (цель, направление) и в частности как конкретное полномочие, функция или право. При этом такие разнопорядковые определения содержатся в разных разделах одного и того же нормативного правового акта. Например, полномочие финансового органа по составлению проектов бюджетов в 14 субъектах РФ одновременно определено и как задача, и как конкретное полномочие (например, в Новгородской, Оренбургской, Псковской областях), более подробно подходы к закреплению указанного полномочия раскрыты в Приложении 2<sup>3</sup>;

3) отдельные полномочия, установленные федеральным законом, не закреплены в положениях об исполнительных органах государственной власти. В частности, не все полномочия финансовых органов, установленные БК РФ, закреплены во всех положениях о финансовых органах субъектов РФ, например:

- учет выданных государственных гарантий закреплен в 54 положениях;
- представление бюджетной отчетности об исполнении консолидированного бюджета закреплено в 42 положениях.

Проведенный анализ подтверждает наличие проблемы, связанной с отсутствием единства представлений о компетенции органа власти и использованием разных терминов, определяющих существо компетенции. С учетом выявленной проблемы автором предлагается унифицировать структуру положений об исполнительных органах государственной власти субъектов РФ, используя обязательные разделы:

1 раздел – «Общие положения», в котором определяется тип органа, его наименование, сферы деятельности, место нахождения, характеристика в качестве юридического лица (наличие печати, бланков, счетов и т.д.).

2 раздел – «Цели деятельности», в котором в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ за-

<sup>1</sup> См. напр.: Об утверждении Положения о Министерстве финансов Забайкальского края : постановление Правительства Забайкальского края от 24.04.2018 года № 165 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>2</sup> См. напр.: Об утверждении Положения о Департаменте финансов Вологодской области : постановление Правительства Вологодской области от 16.08.2005 года № 882 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

<sup>3</sup> См. напр.: Об утверждении положения о министерстве финансов Оренбургской области : указ Губернатора Оренбургской области от 11.08.2014 года № 506-ук // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

крепляются основные цели деятельности, то есть определяется основная направленность деятельности соответствующего органа.

3 раздел – «Задачи деятельности», в котором определяются задачи, которые носят более конкретный и детальный характер по отношению к целям, указанным в вышеуказанном Разделе 2, и предопределяют направленность повседневной управленческой деятельности. С течением времени задачи могут модернизироваться, поэтому для их формулирования могут использоваться задачи, определенные в документах стратегического планирования. В случае достижения поставленных стратегических задач, их следует исключить из положения, заменить новыми задачами, обеспечивающими качественно более высокий уровень реализации поставленных целей. В случае возложения на орган только стратегических задач срочного характера, при их достижении надлежит рассмотреть вопрос о ликвидации соответствующего органа (в практике субъектов РФ подобные органы, имеющие только срочные задачи, не встречаются).

4 раздел – «Функции органа», в котором определяются функции органов как «виды властных, целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий ... на общественные процессы»<sup>1</sup>. В указанном разделе закрепляются ранее упомянутые функции по выработке государственной политики, по реализации надзорных и контрольных полномочий, по управлению государственным имуществом, по предоставлению государственных услуг, по организационному и материально-техническому обеспечению деятельности высшего должностного лица и (или) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, по обеспечению взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с иными органами публичной власти, а также иные общие функции – планирование, учет, кадровое обеспечение и т.д.

5 раздел – «Полномочия», в котором определяется, какие конкретно полномочия и для реализации каких функций орган осуществляет. При этом полномочия должны строго соответствовать Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, поскольку в соответствии с частью 9 статьи 4 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ полномочия органов государственной власти субъекта РФ устанавливаются именно этими нормативными правовыми актами.

---

<sup>1</sup> Миронов А.Л. Указ. соч. С. 164.

6 раздел – «Организация деятельности», в котором определяется внутренняя структура исполнительного органа государственной власти, его штатная численность, основные права и обязанности должностных лиц, в том числе руководителя, а также основные формы и методы действий. При этом в данном разделе за структурными подразделениями могут быть закреплены конкретные полномочия из Раздела 5.

Подобное структурирование положения об исполнительном органе государственной власти субъекта РФ, по мнению автора, позволит установить стройную систему, которая позволит однозначно ответить на вопрос, какие полномочия осуществляет орган, в рамках реализации какой функции, для достижения какой задачи и цели, а также какие формы и методы используются для реализации соответствующих полномочий, поскольку именно компетенция как ключевой элемент правового статуса предопределяет выбор соответствующих форм и методов<sup>1</sup>. С учетом этого автором разработана типовая модель положения об исполнительном органе государственной власти субъекта РФ, представленная в Приложении 3. Использование подобной Типовой модели позволит минимизировать проблемы, раскрытые автором в настоящем параграфе.

---

<sup>1</sup> Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти : теоретические и прикладные аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Уманская Виктория Петровна. – Москва, 2014. – С. 48.

## Глава 2. Правовая природа форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

### § 2.1. Понятие и содержание управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Как известно, в научной и учебной литературе сущность государственного управления с содержательной точки зрения традиционно раскрывается через понятие «воздействие»<sup>1</sup>. В толковом словаре С.И. Ожегова «воздействие» определяется как «действие, направленное на кого-нибудь или что-нибудь с целью добиться чего-нибудь, внушить что-нибудь»<sup>2</sup>. Специфика воздействия в рамках государственного управления заключается, по мнению профессора С.Н. Братановского, в активном влиянии на общественные отношения, на сознание и поведение людей<sup>3</sup>. Такое воздействие обеспечивает реализацию функций управления<sup>4</sup>.

Соответствующее воздействие опосредовано в повседневной деятельности субъектов управления – в осуществляемой ими управленческой деятельности. В целом категория «деятельность» как некая последовательность действий направленного характера рассматривается разными науками<sup>5</sup>, при этом не только социальными и гуманитарными. Например, медицинские науки рассматривают высшую нервную деятельность, биологические науки – целенаправленную деятельность животных и т.д.

Рассмотрение деятельности, в том числе деятельности человека, с позиции разных наук обусловлено тем, что это понятие охватывает и биологическую жизнедеятельность (в том числе активность животных), и социальную деятельность как

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Иванова А.А.* Научные основы государственного и муниципального управления : учеб. пособие / А.А. Иванова. – Ижевск: ИЭиУ ФГБОУ ВО «УдГУ», 2018. – С. 3 ; *Братановский С.Н.* Государственное управление: понятие, социальная сущность / С.Н. Братановский // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2011. – №3. – С. 7.

<sup>2</sup> *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. – М.: ООО «Издательство Оникс», 2008. – С. 89.

<sup>3</sup> *Братановский С.Н.* Указ. соч. С. 7.

<sup>4</sup> *Герасимов Б.Н.* Структура и содержание управленческой деятельности / Б.Н. Герасимов // Вестник МФЮА. – 2014. – № 3. – С. 106.

<sup>5</sup> *Караваев Н.Л.* Структурная организация деятельности человека / Н.Л. Караваев // Концепт. – 2014. – № 6. – С. 101–105.

специфическую деятельность человека<sup>1</sup>. При этом каждый из таких типов деятельности может конкретизироваться в различных видах. Например, человек может осуществлять профессиональную трудовую деятельность, творческую деятельность, учебную деятельность и т.д. Такая дифференциация видов деятельности возможна благодаря тому, что любая деятельность включает определенный набор элементов. Соответственно, изменение таких элементов изменяет и само содержание деятельности. Элементы деятельности традиционно включаются в понятие «структура деятельности». Соответствующая структура обеспечивает целостность деятельности для сохранения ее свойств и функций<sup>2</sup>.

Поскольку управленческая деятельность является разновидностью социальной деятельности, рассмотрим общие представления о *структуре социальной деятельности* как базовой категории и определим содержание ее элементов применительно к управленческой деятельности.

Известны следующие подходы к определению структуры деятельности:

1) Н.Л. Караваев указывает на следующие компоненты: субъект; потребность (причина); цель и задачи; предмет; технология; условия; действия; результат или продукт; оценка результата<sup>3</sup>;

2) И.А. Газиева включает в структуру субъект, предмет (объект), цель, средство, действие и результат<sup>4</sup>;

3) Ю.Н. Радачинский, говоря о структуре юридической деятельности, включает в нее субъект, объект (предмет), действия, средства и способы, а также последствия действий<sup>5</sup>.

4) К. Рицца и Д. Руджери, описывая деятельность с использованием определенной автоматизированной системы, включают в соответствующую структуру участников деятельности, инструменты и модели деятельности, а также праксис как совокупность конкретных актов (*от греч. praxis действие*)<sup>6</sup>;

<sup>1</sup> Каган М.С. Человеческая деятельность. (опыт системного анализа). / М.С. Каган. – Москва: Политиздат, 1974. – С. 39.

<sup>2</sup> Сапун В.А. Правоприменительная деятельность: особенности и структура / В.А. Сапун // Ленинградский юридический журнал. – 2005. – № 3. – С. 190–191.

<sup>3</sup> Караваев Н.Л. Указ. соч. С. 101–105.

<sup>4</sup> Газиева И.А. Структура социальной деятельности и социальная эффективность / И.А. Газиева // Вестник ВятГУ. – 2009. – №4. – С. 24.

<sup>5</sup> Радачинский Ю.Н. О структуре и методологии исследования юридической деятельности / Ю.Н. Радачинский // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2010. – №1. – С. 17.

<sup>6</sup> Rizza C. Knowing new managerial directions: The role of AIS / C. Rizza, D. Ruggeri // Journal of Accounting and Organizational Change. – 2021. – № 17(2). – С. 282–306.

5) профессор Д.А. Новиков включает в структуру непосредственно управленческой деятельности субъект, объект, предмет, результат, формы организации, функции, задачи, методы (виды) управления, средства и механизмы<sup>1</sup>.

Очевидно, что количество элементов структуры деятельности должно быть таким, чтобы обеспечивать достаточное представление о самой деятельности и ее свойствах, а также дифференцировать с другими видами деятельности. По мнению автора, для удовлетворения названным задачам целесообразно выделение *базовых элементов деятельности: субъект, объект, действие и цель*.

Философские категории «*субъект*» и «*объект*» являются парными, поскольку определяются одна через другую: субъект воздействует на объект; объект отражает то, на что воздействует субъект<sup>2</sup>. Именно субъект-объектные отношения, согласно профессору М.С. Кагану, ложатся в основу дифференциации преобразовательной, познавательной и ценностно-ориентационной деятельности человека, при этом указанные виды деятельности имеют собственные подвиды<sup>3</sup>.

При этом кроме субъект-объектных отношения, возникают отношения между субъектами, а также между объектами, что позволяет говорить о еще одном виде деятельности – коммуникативной деятельности<sup>4</sup>. На наш взгляд, в основу этой классификации ложится не только представление об объекте и субъекте. Различать преобразовательную, познавательную и ценностно-ориентационную деятельность можно с учетом определения характера соответствующих действий и их целей.

В связи с этим рассмотрим следующие два базовых элемента структуры: *действие и цель*.

Профессор А.Н. Леонтьев, который развивал теорию деятельности в психологии, называл «действия» основными составляющими деятельности<sup>5</sup>. Он предлагал под действием понимать процесс, подчиненный сознательной цели. Само понятие «*действие*» имеет несколько значений. Например, в толковом словаре С.И. Ожегова содержится 6 разнородных определений: как проявление энергии, деятельности; как

<sup>1</sup> Новиков Д.А. Методология управления / Д.А. Новиков. – Москва: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2016. – С. 116–117.

<sup>2</sup> Карицкий И.Н. История «Субъекта» в ее некоторых ключевых моментах / И.Н. Карицкий // РЕМ: Psychology. Educology. Medicine. – 2015. – № 3–4. – Электронная копия доступна на сайте Науч. электрон. б-ки КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-subekta-v-ee-nekotoryh-klyuchevyh-momentah> (дата обращения: 06.05.2021).

<sup>3</sup> Каган М.С. Указ. соч. С. 50–79.

<sup>4</sup> Там же. С. 80.

<sup>5</sup> Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность / А.Н. Леонтьев. – 2-е изд. – М.: Политиздат, 1977. – 304 с.

результат проявления деятельности чего-нибудь; как поступки; как события; как часть художественного произведения; как вид математического вычисления<sup>1</sup>.

Применительно к социальной деятельности целесообразно рассматривать действие как единичное направленное проявление активности. При этом понимаемое таким образом действие может обретать совершенно разные формы в языке<sup>2</sup>. Например, конкретное действие или их совокупность подразумевается, когда речь идет о «совершении», «реализации», «выполнении», «осуществлении» чего-либо и т.п. Поэтому действие как элемент деятельности отражается абсолютно по-разному в правовых актах. При этом действие, как правило, включает в себя другие элементы<sup>3</sup>. Профессор А.Н. Леонтьев относил к их числу конкретные операции<sup>4</sup>.

Наконец, четвертым базовым элементом структуры деятельности является ее *цель*. Цель отражает желаемый результат деятельности, то, что нужно обеспечить в ходе осуществления деятельности. Выделение целей среди базовых элементов структуры социальной деятельности (субъект, объект, действие и цель) позволяет определить, что социальная деятельность человека в отличие от активности животных отражает не просто последовательность направленных действий, она имеет целеполагающий и преобразующий характер<sup>5</sup>.

Другие элементы структуры деятельности, указываемые различными авторами, фактически соотносятся с содержанием отдельных указанных автором базовых элементов. Например, понятия «технология», «средство» и «инструмент» раскрывают содержание действия. Понятие предмет, на который осуществляется воздействие, раскрывает содержание объекта. Понятия «результат» и «продукт» неразрывно связаны с определением цели деятельности.

С учетом специфики названных элементов структуры социальной деятельности в качестве одного из ее видов наряду с творческой, познавательной, коммуникативной деятельностью выделяется *управленческая деятельность*, которая, как отме-

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Указ. соч. С. 154.

<sup>2</sup> Оглезнев В.В. Понятие «действие» и приписывание ответственности: Г.Л.А. Харт и некоторые его критики / В.В. Оглезнев, В.А. Суровцев // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2018. – № 42. – С. 5.

<sup>3</sup> Оглезнев В.В. Намерение, действие, ответственность / В.В. Оглезнев // Epistemology & Philosophy of Science. – 2015. – № 3 (45). – С. 203.

<sup>4</sup> Леонтьев А.Н. Указ. соч.

<sup>5</sup> Соколов Р.Ю. Социальная деятельность: структура и основные параметры: автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Соколов Рустам Юрьевич. – Ставрополь, 2006. – С. 10.

чает профессор Г.В. Атаманчук, «призвана обслуживать реализацию целей и функций управления»<sup>1</sup>.

Но поскольку управление, как отмечалось в параграфе 1.1, дифференцируется на государственное управление, муниципальное управление, управление на уровне организации, социальной группы, то целесообразно также различать названные *виды управленческой деятельности*.

Различия между такими видами управленческой деятельности основаны, в первую очередь, на дифференциации субъектов, объектов деятельности и ее целей. При этом соответствующие цели зачастую достигаются путем выполнения одинаковых действий, осуществляемых в схожих формах и схожими методами<sup>2</sup>. Например, проведение конкурсных мероприятий для назначения на должности может проводиться как на государственной службе, так и в бизнесе<sup>3</sup>.

В настоящей работе остановимся на рассмотрении управленческой деятельности, осуществляемой субъектами государственного управления.

Многообразие подходов к пониманию самого государственного управления порождает также многообразие обозначений рассматриваемого института. Не все исследователи для обозначения рассматриваемого института используют, как и мы, понятие «управленческая деятельность»<sup>4</sup>.

В литературе употребляются также понятия «административная деятельность»<sup>5</sup>, «исполнительно-распорядительная деятельность»<sup>6</sup>, «организационно-управленческая деятельность»<sup>7</sup>, «государственно-управленческая деятельность»<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 106.

<sup>2</sup> Шабайкин А.Ю. Социально-философский анализ организационно-управленческой деятельности и ее оптимизации в современных условиях: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Шабайкин Александр Юрьевич. – Москва, 2014. – С. 31.

<sup>3</sup> Набиев В.В. Административно-правовое регулирование формирования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Набиев Валерий Валерьевич. – Воронеж, 2021. – С. 49.

<sup>4</sup> См., напр.: Алгазина А.Ф. Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алгазина Анна Федоровна. – Омск, 2017. – 237 с.; Галицкая Н.В. Административно-правовые аспекты обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности граждан в России / Н.В. Галицкая // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. – 2017. – № 3 (30). – С. 101–107.

<sup>5</sup> См., напр.: Ракша Н.С. Формы и методы административной деятельности полиции / Н.С. Ракша // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2016. – № 5 (68). – С. 165–173; Купреев С.С. Содержание, формы и методы административной деятельности полиции / С.С. Купреев // Полицейская деятельность. – 2014. – № 2. – С. 191–202.

<sup>6</sup> См., напр.: Храпинский Б.Л. Административный договор как форма исполнительно-распорядительной деятельности / Б.Л. Храпинский // Вестник Донбасской юридической академии. Юридические науки. – 2019. – № 11. – С. 151–160; Щемелева О.В. Государственное управление в области культуры в СССР: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.00 / Щемелева Ольга Владимировна. – Москва, 1966. – С. 51.

<sup>7</sup> См., напр.: Шабайкин А.Ю. Указ. соч.

«деятельность органов исполнительной власти»<sup>2</sup>, «деятельность государственной администрации»<sup>3</sup>, «реализация административно-правовых функций органов исполнительной власти»<sup>4</sup> и др.

Е.В. Вязова указывает, что такое многообразие может быть связано «во-первых, с социокультурными условиями, в которых разрабатывалась та или иная концепция, во-вторых, сферой его применения»<sup>5</sup>.

На наш взгляд, сегодня допустимым является использование термина «управленческая деятельность», поскольку такой наиболее общий термин охватывает различные узкие подходы (например, реализация административно-правовых функций), которые по своему существу так же отражают процесс управления и позволяют различать его среди других видов деятельности. Идеи о том, что понятие «управленческая» является более емким по отношению к другим понятиям, высказывались и в советское время<sup>6</sup>.

Более того, в рамках широкого подхода неуместным будет использование отдельных названных понятий (например, деятельность органов исполнительной власти), поскольку фактически из содержания этого понятия будут исключены отношения с участием иных субъектов государственного управления.

Также указанный выбор связан с тем, что положения об управленческой деятельности закрепляются в нормативных правовых актах, например:

- в государственной программе Оренбургской области «Реализация региональной политики в Оренбургской области» определено, что «управленческая деятель-

<sup>1</sup> См., напр.: *Мицкевич Л.А.* Функции, методы и формы государственно-управленческой деятельности / Л.А. Мицкевич // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конф. : в 4 ч. – Москва, 2017. – Ч. 4. – С. 38–42 ; *Прокопенко В.Н.* Формы и методы государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти : учеб. пособие для студентов образовательных учреждений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / В.Н. Прокопенко, Н.П. Маюров, П.Н. Маюров. – СПб.: МИЭП, 2017. – 189 с.

<sup>2</sup> См., напр.: *Попова Н.Ф.* К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти / Н.Ф. Попова // Вестник РГГУ. Сер.: Экономика. Управление. Право. – 2011. – № 8 (70). – С. 47–55 ; *Капустина Е.Г.* Административно-правовые формы и методы деятельности органов исполнительной власти / Е.Г. Капустина // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. – 2018. – № 3 (76). – С. 51–54.

<sup>3</sup> *Чермянинов Д.В.* К вопросу о формах и методах деятельности государственной администрации / Д.В. Чермянинов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2019. – Т. 5, № 1. – С. 121–130.

<sup>4</sup> *Рычкова И.Н.* Предоставление государственных услуг как административно-правовая функция органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Рычкова Ирина Николаевна. – Киров, 2017. – С. 34 ; *Туманов С.Н.* Формы, методы и способы осуществления внешних функций Российского государства: проблема понятия и соотношения / С.Н. Туманов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 25–28.

<sup>5</sup> *Вязова Е.В.* Указ. соч. С. 42.

<sup>6</sup> *Литвинов В.В.* Организационно-правовые формы деятельности исполнительного комитета Совета депутатов трудящихся: по материалам местных Советов депутатов трудящихся УССР: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Литвинов Владимир Васильевич. – Киев, 1976. – С. 187.

ность аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области ... включает в себя разнообразный спектр исполняемых полномочий»<sup>1</sup>;

- Правительством Сахалинской области принято распоряжение «О совершенствовании управленческой деятельности в областных органах исполнительной власти Сахалинской области»<sup>2</sup>.

Подобные примеры подтверждают признание использования термина «управленческая деятельность» в законодательстве. При этом управленческая деятельность, осуществляемая субъектами государственного управления, может быть по-разному классифицирована.

В советской науке получила распространение классификация видов управленческой деятельности в зависимости от ее содержания. Соответствующая классификация, предложенная профессором И.И. Евтихиевым, который в то время исследовал административную деятельность, включает:

- 1) централизованное руководство, в том числе:
  - а) со стороны органа управления деятельностью нижестоящих органов;
  - б) со стороны органа управления деятельностью других организаций;
- 2) непосредственное оперативное управление, в том числе:
  - а) исполнение непосредственных предписаний закона и актов вышестоящих органов;
  - б) исполнение определенных приказов руководителя органа;
  - в) текущая распорядительная деятельность (принятие решений по конкретным делам и осуществление связанных с ними мероприятий)<sup>3</sup>.

Представленная классификация может быть применима и в настоящее время для определения различных видов деятельности.

В настоящее время с учетом широкого подхода к системе государственного управления можно отдельно рассматривать виды управленческой деятельности, осуществляемые разными субъектами государственного управления, указанными в параграфе 1.2 настоящей диссертации.

---

<sup>1</sup> Об утверждении государственной программы «Реализация региональной политики в Оренбургской области»: постановление Правительства Оренбургской области от 25.12.2018 № 889-пп // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>2</sup> О совершенствовании управленческой деятельности в областных органах исполнительной власти Сахалинской области: распоряжение Правительства Сахалинской области от 21.06.2016 № 301-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>3</sup> *Евтихий И.И.* Указ. соч. – С. 264–269.

Поскольку объектом изучения в настоящей работе являются общественные отношения, связанные с организацией управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, определим структуру соответствующей деятельности более подробно.

*Субъектами* такой управленческой деятельности являются исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с их системой в рамках каждого субъекта РФ, что отмечалось в параграфе 1.3.

*Объектами* соответствующей управленческой деятельности, на наш взгляд, выступают повседневно возникающие общественные отношения, направленные на реализацию государственного управления с целью исполнения Конституции РФ, федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов РФ, законодательства субъектов РФ. Вопрос об объекте управленческой деятельности до сих пор является дискуссионным. С точки зрения отдельных ученых к объектам управленческой деятельности могут относиться также предприятия (объединения), производство и его комплексы, экономика и ее отрасли, народное хозяйство<sup>1</sup>.

Отдельные положения соответствующих правовых актов отражают также *цели* управленческой деятельности. Ранее отмечалось, что цели государственного управления берут свое начало в отдельных положениях Конституции РФ, иных нормативных правовых актах, в том числе в документах стратегического планирования.

Цель обуславливает содержание четвертого элемента управленческой деятельности – *управленческих действий*, которые непосредственно определяют характер управляющего воздействия<sup>2</sup>.

Детальному представлению о действии как элементе управленческой деятельности способствует уяснение и других дополнительных элементов, в том числе *форм*, в которых действия могут осуществляться; *методов* осуществления действий; *условий*, необходимых, для их осуществления.

Формы управленческих действий определяют их внешнее выражение. Подробно формы управленческих действий рассмотрены в параграфе 2.3.

Методы управленческих действий отражают характер воздействия, оказываемого субъектом деятельности. Подробно методы рассмотрены в параграфе 2.4.

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. С. 13.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность / Г.В. Атаманчук. – Москва: Культура: Академический проект, 2006. – С. 131.

*Условия* отражают определенные требования, в отсутствии которых выполнение управленческого действия невозможно. Профессором А.М. Новиковым и профессором Д.А. Новиковым выделяются следующие условия осуществления управленческой деятельности: мотивационные, кадровые, материально-технические, научно-методические, финансовые, организационные, нормативно-правовые и информационные условия, которые могут подразделяться на институциональные и ресурсные<sup>1</sup>.

На наш взгляд, совершение конкретного управленческого действия во многих случаях требует обеспечения еще одного условия – наличия юридического факта или фактического (юридического) состава, например:

- для проведения внеплановой проверки в рамках регионального государственного жилищного надзора необходимо наличие оснований, определенных в части 4<sup>2</sup> статьи 20 Жилищного кодекса РФ;

- для рассмотрения письменного обращения гражданина необходимо направление соответствующего обращения, регистрация обращения<sup>2</sup>.

Наконец, говоря о структуре управленческой деятельности, отметим, что полноценному представлению о конкретном управленческом действии способствует его *декомпозиция*. Как отмечал профессор А.Н. Леонтьев, действия можно разделить на конкретные операции<sup>3</sup>. Такая идея применима и в отношении управленческих действий. Например, такое действие как осуществление официального опубликования нормативного правового акта на электронном портале требует выполнения нескольких операций: создание электронного образа акта, его непосредственное размещение на портале, в том числе заполнение информации о его наименовании, источнике принятия и т.п.<sup>4</sup>.

Поскольку управленческая деятельность включает в себя различные управленческие действия, то для наиболее эффективного достижения целей деятельности соответствующие действия не должны осуществляться хаотично. Необходимая упоря-

<sup>1</sup> Новиков А.М. Структура управленческой деятельности в системе образования / А.М. Новиков, Д.А. Новиков // Образование и наука. – 2010. – № 8. – С. 23.

<sup>2</sup> См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>3</sup> Леонтьев А.Н. Указ. соч.

<sup>4</sup> О Порядке подготовки и направления нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Свердловской области для размещения (опубликования) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : указ Губернатора Свердловской области от 30.03.2018 № 160-УГ // Консультант-Плюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

доченность определяется *стадиями* управленческой деятельности, которые отражают процессуальную сторону управления<sup>1</sup>. Профессор Л.П. Юзьков под стадиями предложил понимать «последовательно сменяющиеся и повторяющиеся во временной зависимости управленческие действия (операции), начиная от выработки и принятия управленческого решения и завершая оценкой полученного результата»<sup>2</sup>.

Известны различные представления о стадиях управленческого процесса. Профессор С.Н. Махина, говоря об управленческом процессе как порядке осуществления позитивной управленческой деятельности, предложила выделять пять стадий<sup>3</sup>. Профессор Г.В. Атаманчук предложил выделять семь стадий управленческой деятельности<sup>4</sup>. Соответствующие подходы к определению стадий управленческой деятельности отличаются степенью их детализации.

В обобщенном виде можно выделить следующие стадии: определение наличия условий осуществления управленческой деятельности; выработка и принятие управленческого решения; исполнение решения; оценка результатов исполнения решения. При этом в повседневной деятельности наибольшее количество управленческих действий осуществляется в рамках стадии «исполнение решения». Это обусловлено следующими факторами:

1) управленческие решения принимаются во многих случаях в отношении неопределенного круга лиц, а исполняются в отношении каждого конкретного лица. Например, Указом Губернатора Свердловской области от 20.05.2020 № 251-УГ было принято решение осуществить определенные выплаты социальным работникам. При этом соответствующие выплаты на протяжении нескольких месяцев осуществлялись конкретным лицам<sup>5</sup>;

2) управленческие действия в отношении конкретных объектов управления в ряде случаев воспроизводятся длительное время. Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 14.12.2005 № 761 гражданам предоставляется

<sup>1</sup> Юзьков Л.П. Указ. соч. – С. 333.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Махина С.Н. Указ. соч. С. 70–72.

<sup>4</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 115–116.

<sup>5</sup> О введении ограничительных мероприятий и осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку работникам организаций социального обслуживания, находящихся в ведении Свердловской области, оказывающим социальные услуги гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавирусной инфекцией : указ Губернатора Свердловской области от 20.05.2020 № 251-УГ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг на основании решения уполномоченного органа ежемесячно на протяжении 6 месяцев<sup>1</sup>.

В целом возможность воспроизведения управленческого действия способствует формированию *управленческой практики*. Профессор Берлинского университета имени Гумбольдта А. Реквиц под практикой предлагает понимать повторяющиеся «рутинизированные» действия<sup>2</sup>.

Формирование управленческой практики позволяет во многих случаях осуществлять оценку качества деятельности не в отношении конкретных действий, а в отношении сложившейся управленческой практики в целом, что сокращает трудозатраты в рамках мероприятий по контролю, оценке эффективности деятельности. В настоящее время оценка управленческой практики может осуществляться в рамках мониторинга практики правоприменения, осуществляемого в соответствии с Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657<sup>3</sup>. В соответствии с пунктом 6 Методики осуществления мониторинга правоприменения при осуществлении мониторинга правоприменения используется в том числе практика деятельности органов исполнительной власти<sup>4</sup>.

Аналогичные положения об оценке практики деятельности исполнительных органов государственной власти в рамках мониторинга правоприменения находят отражение в отдельных нормативных правовых актах субъектов РФ<sup>5</sup>.

Подводя итог рассмотрению вопросов организации управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, отметим следующее.

Управленческая деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является видом социальной деятельности, структурно включающей базовые элементы: субъект, объект, цель деятельности и

---

<sup>1</sup> О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 № 761 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>2</sup> Reckwitz A. Toward a theory of social practices: a development in cultural theorizing / A. Reckwitz // *European Journal of Social Theory*. – 2002. – № 5-2. – С. 243.

<sup>3</sup> О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>4</sup> Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>5</sup> См., напр.: О мониторинге нормативных правовых актов Республики Крым : закон Республики Крым от 29 декабря 2016 года № 340-ЗПК/2016 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

конкретные управленческие действия. При этом действия осуществляются в различных формах различными методами. При этом соответствующая управленческая деятельность имеет некоторые характерные признаки:

1) осуществляется субъектами государственного управления в рамках их компетенции<sup>1</sup>;

2) обеспечивает реализацию функций государства в сферах «развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обороны страны, безопасности государства и т.д.»<sup>2</sup>;

3) объективно выражается в наборе «(совокупности, в развитом состоянии – системе) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов и средств целесообразных поступков и действий людей в сфере управления»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Литвинов В.В. Указ. соч. С. 28.

<sup>2</sup> Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 126.

<sup>3</sup> Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность / Г.В. Атаманчук. – Москва: Культура: Академический проект, 2006. – С. 147.

## § 2.2. Характеристика правового регулирования управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Одним из условий управленческой деятельности является наличие нормативно-правовой основы ее осуществления. Нормативные правовые акты разного уровня определяют элементы управленческой деятельности, в том числе по субъектному составу, по объектам, устанавливают цели и порядок осуществления конкретных управленческих действий.

Ранее С.Н. Махина отмечала, что соответствующие отношения «урегулированы законодательством крайне неполно, обрывочно, непоследовательно»<sup>1</sup>. Одним из аргументов в пользу этого критического замечания является отсутствие единого комплексного правового акта, который определял бы основы организации государственного управления, в том числе организации системы субъектов управления и их деятельности.

Комплексно вопросы организации органов исполнительной власти в субъектах РФ ранее регулировались Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ. В настоящее время взамен названного закона принят Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который упоминался в предыдущих параграфах.

Отметим, ни Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, ни Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ не регулируют отношения, связанные с организацией деятельности иных субъектов государственного управления, не являющихся органами исполнительной власти, не устанавливают формы и методы управленческих действий. Поэтому можно согласиться, что и сегодня регулирование управленческой деятельности является фрагментарным.

В целом идеи о необходимости разработки и принятия комплексного акта, который определял бы и систему субъектов государственного управления, и общие начала регулирования их деятельности высказывались в советское время и продолжают появляться сегодня. Профессор И.Л. Бачило в 1983 году предлагала

---

<sup>1</sup> Махина С.Н. Указ. соч. С. 48.

разработать такой акт на уровне всего СССР, также она указывала на возможность разработки на его основе законов союзных республик<sup>1</sup>.

Очевидно, что детальное регулирование управленческой деятельности всех субъектов государственного управления в одном акте в принципе невозможно ввиду многообразия объектов управления и сложной системы субъектов управления. Поэтому положительное значение имеет идея профессора И.Л. Бачило определить систему актов, регулирующих порядок деятельности субъектов государственного управления. Нормативное установление такой системы позволило бы однозначно определить, какими актами определяются субъекты и объекты управленческой деятельности, какие акты ложатся в основу определения целей деятельности, какими актами должны быть определены общие требования к осуществлению отдельных управленческих действий.

Идеи о необходимости разработки базового правового акта в области регулирования управленческих отношений высказывались и позднее, например:

- С.Н. Махина, говоря об объединении материальных и процессуальных норм в области государственного управления в одном кодифицированном акте, предложила разработать Федеральный Управленческий кодекс<sup>2</sup>. Значительное внимание в этом кодексе предлагалось уделить регулированию правовых форм управленческой деятельности;

- О.В. Шмалый отметила целесообразность принятия закона «Об основах организации и осуществления исполнительной власти в Российской Федерации»<sup>3</sup>. Предложенный закон должен был регулировать «основы деятельности органа исполнительной власти как субъекта государственного управления», а также иные вопросы, связанные с осуществлением такой деятельности, в том числе контроль за деятельностью и оценку эффективности. Такая детализация регулируемых вопросов оправдана и направлена на обеспечение эффективности соответствующей деятельности.

К настоящему времени ни один подобный комплексный закон не принят, и правовое регулирование вопросов управленческой деятельности осуществляется отдельными нормативными правовыми актами. При этом количество таких актов крайне велико. Проведенный автором обзор справочно-правовой системы «Консуль-

---

<sup>1</sup> Формы государственного управления. С. 12.

<sup>2</sup> Махина С.Н. Указ. соч. С. 50–52.

<sup>3</sup> Шмалый О.В. Указ. соч. С. 182.

тантПлюс: Региональное законодательство» показывает, что в субъектах РФ и муниципальных образованиях совокупно действует, в частности, более 350 тысяч различных положений, более 250 тысяч порядков, более 250 тысяч указаний, более 120 тысяч регламентов, в том числе административных регламентов и т.п. Подобные правовые акты устанавливают правовое регулирование различных видов управленческой деятельности. Значительное число подобных актов принято и на федеральном уровне.

При этом во многих случаях подобные акты принимаются на определенный срок, для организации деятельности по конкретному вопросу и т.п. В некоторых случаях по-прежнему действуют акты, которые необходимо признать утратившими силу. В условиях отсутствия законов и иных актов, которые определяли бы систему правового регулирования управленческой деятельности, сделаем попытку определить такую систему с учетом существующей практики правового регулирования этих отношений на уровне субъектов РФ (применительно к деятельности исполнительных органов государственной власти).

Отметим, что правом урегулированы все базовые элементы управленческой деятельности: объекты, субъекты, цели, а также общий порядок осуществления отдельных действий. Рассмотрим способы их правового закрепления.

Первое, *система объектов управленческой деятельности* обусловлена сущностью государственного управления. Поскольку государственное управление направлено на исполнение законов, то общественные отношения, являющиеся объектами управленческой деятельности, соответствуют предметам регулирования федеральных законов и законов субъектов РФ. В пределах предметов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и ее субъектов принимаются федеральные законы, которые условно можно классифицировать в соответствии с Указом Президента РФ от 15.03.2000 № 511 «О классификаторе правовых актов»<sup>1</sup>.

В целом указанным классификатором выделяется 21 сфера, в которых принимаются правовые акты, в том числе «Конституционный строй», «Основы государственного управления», «Финансы», «Хозяйственная деятельность», «Информация и информатизация», «Образование. Наука. Культура» и др. Некоторые сферы, указанные в классификаторе, соответствуют предметам исключительного ведения РФ,

---

<sup>1</sup> О классификаторе правовых актов : указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 // Консультант-Плюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

а значит, принимаемые в этих сферах законы не образуют объект управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (например, «Внешнеэкономическая деятельность. Таможенное дело», «Оборона» и т.д.).

В науке существуют другие классификации. Представляет интерес классификация, предложенная М.Ф. Казанцевым, который определил 16 сфер, в которых принимаются законы субъектов РФ<sup>1</sup>. В настоящее время с учетом развития информационно-коммуникационных технологий также появляются предложения об обособленном учете нормативно-правовой базы права цифровой экономики<sup>2</sup>.

Соответственно, федеральные законы и законы субъектов РФ, принимаемые в указанных сферах и требующие осуществления отдельных полномочий исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, определяют общественные отношения, являющиеся объектом их управленческой деятельности.

Второе, *система субъектов управленческой деятельности* – исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, уникальна в каждом субъекте РФ и определяется с учетом положений Конституции РФ, федеральных законов, конституций (уставов) субъектов РФ, законов субъектов РФ, что отмечалось в параграфе 1.3.

Чтобы система полномочий, установленных федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, включающая несколько тысяч полномочий, была эффективно реализована, осуществляется их распределение между отдельными органами власти. В субъектах РФ с целью распределения полномочий между исполнительными органами государственной власти принимаются положения о соответствующих органах<sup>3</sup>.

Полномочия, закрепляемые в положениях об органах исполнительной власти, по мнению автора, можно разделить в зависимости от их специфики на две группы:

1) общие (типичные) полномочия, осуществляемые несколькими субъектами управленческой деятельности;

---

<sup>1</sup> Казанцев М.Ф. Региональное законодательство России : проблема качества / М.Ф. Казанцев. – Екатеринбург: УрО РАН, 2009. – 330 с.

<sup>2</sup> Быков А.Ю. Система нормативно-правовой базы цифровой экономики в Российской Федерации / А.Ю. Быков. – Москва: Проспект, 2018. – 80 с.

<sup>3</sup> См., напр.: О системе исполнительных органов государственной власти Чукотского автономного округа : закон Чукотского автономного округа от 29 октября 2012 года № 95-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

2) специальные (уникальные) полномочия, осуществляемые одним субъектом управленческой деятельности.

Например, в соответствии с Федеральным законом от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» органы исполнительной власти субъектов РФ организуют мобилизационную подготовку и мобилизацию<sup>1</sup>. Соответственно, такое полномочие не является уникальным для какого-то конкретного органа. Поэтому указанное общее (типичное) полномочие закреплено в положениях о разных органах исполнительной власти. Например, соответствующее полномочие закреплено в Ульяновской области за Министерством здравоохранения, за Агентством записи актов гражданского состояния, за Министерством искусства и культурной политики<sup>2</sup> и т.д.

С другой стороны, некоторые исполнительные органы государственной власти осуществляют специальные (уникальные) полномочия. Например, в Ульяновской области только Министерство экономического развития и промышленности в соответствии с положением о Министерстве может подписывать от имени Ульяновской области соглашения о защите и поощрении капиталовложений<sup>3</sup>.

С учетом развития законодательства система полномочий органов исполнительной власти постоянно изменяется. В федеральные законы и законы субъектов РФ регулярно вносятся изменения, которыми устанавливаются новые полномочия, изменяются или исключаются существующие полномочия. С учетом этого в положения об органах исполнительной власти регулярно вносятся изменения. Например, в Положение о Департаменте городского имущества города Москвы изменения вносились более 60 раз<sup>4</sup>; в Положение о Комитете по архитектуре и градостроительству

---

<sup>1</sup> О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации : федеральный закон от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>2</sup> О Министерстве здравоохранения Ульяновской области : постановление Правительства Ульяновской области от 16.11.2018 № 25/565-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021) ; Об Агентстве записи актов гражданского состояния Ульяновской области : постановление Правительства Ульяновской области от 19.01.2017 № 1/21-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021) ; О Министерстве искусства и культурной политики Ульяновской области : постановление Правительства Ульяновской области от 20.06.2016 № 14/276-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>3</sup> О Министерстве экономического развития и промышленности Ульяновской области : постановление Правительства Ульяновской области от 14.04.2014 № 8/125-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>4</sup> Об утверждении Положения о Департаменте образования и науки города Москвы : постановление Правительства Москвы от 20.02.2013 № 99-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

города Москвы – более 40 раз<sup>1</sup>. Таким образом, компетенция каждого органа исполнительной власти не остается неизменной с момента его создания.

Третий элемент структуры управленческой деятельности – *цель деятельности*, также определяется нормативными правовыми актами. Ранее отмечалось, что цели управленческой деятельности направлены на исполнение Конституции России и конкретизируются в документах стратегического планирования.

В субъектах РФ для этого приняты стратегии социально-экономического развития, которые должны находиться в согласованности с иными документами стратегического планирования. Это обусловлено необходимостью реализации принципа сбалансированности системы стратегического планирования, поэтому необходимо контролировать соответствие показателей разных документов стратегического планирования между собой. В частности, стратегии социально-экономического развития субъектов РФ должны согласовываться с положениями ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, стратегии социально-экономического развития РФ, стратегии научно-технологического развития РФ и других документов.

Поскольку соответствующие документы могут устанавливать новые цели и ожидаемые результаты, а также изменять существующие, органам государственной власти субъектов РФ необходимо обеспечивать соответствие положений региональных документов стратегического планирования документам, разработанным на федеральном уровне. В качестве иллюстрации приведем следующий пример.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 года было определено, что «наша стратегия в том, чтобы вновь выйти на устойчивый рост численности населения, добиться, чтобы в 2030 году средняя продолжительность жизни в России составила 78 лет»<sup>2</sup>. При этом на момент обращения Президента РФ с соответствующим Посланием в отдельных субъектах РФ, утвердивших стратегии социально-экономического развития на срок до 2030 года и позднее, была определена иная ожидаемая в 2030 году средняя продолжительность жизни. Например, в Ленинградской области ожидаемая в 2030 году средняя продолжительность жизни была установлена на уровне 75 лет, в Тюменской области – 77,57 лет, в Республике

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Комитете по архитектуре и градостроительству города Москвы : постановление Правительства Москвы от 07.11.2012 № 633-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>2</sup> Послание Президента Федеральному Собранию : послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021.

Крым – 75,13 лет<sup>1</sup>. Очевидно, что соответствующие положения документов стратегического планирования нуждаются в корректировке.

Кроме документов стратегического планирования в некоторых случаях также принимаются иные нормативные правовые акты, которые устанавливают отдельные цели, на достижение которых должна быть направлена деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Например, на федеральном уровне принят ранее упомянутый Указ Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», который не является документом стратегического планирования.

На уровне субъектов РФ в качестве примера такого акта можно привести Указ Губернатора Свердловской области от 31.10.2017 № 546-УГ «О программе «Пятилетка развития Свердловской области» на 2017–2021 годы». Названный Указ не является документом стратегического планирования и был разработан в преддверии проведения выборов Губернатора в 2017 году, став программным документом избранного Губернатора<sup>2</sup>. Указанная программа не дублирует показатели Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы<sup>3</sup>, а устанавливает иные ключевые мероприятия, что исключает возможность появления коллизии между такими правовыми актами.

В целом, не являясь документами стратегического планирования, подобные документы (Указ о национальных целях, «Пятилетка развития Свердловской области») также оказывают важное значение на деятельность органов исполнительной власти, чему способствует установление контрольных показателей, определение органов и лиц, ответственных за их достижение.

---

<sup>1</sup> О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года»: областной закон Ленинградской области от 8 августа 2016 года № 76-оз // КонсультантПлюс: [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021); О стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года: закон Республики Крым от 9 января 2017 года № 352-ЗРК/2017 // КонсультантПлюс: [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021); Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года: закон Тюменской области от 24 марта 2020 года № 23 // КонсультантПлюс: [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>2</sup> Концепция «Пятилетка развития» Свердловской области на 2017–2021 годы // Артинское отделение ВПП «Единая Россия»: сайт. – Арти, 2017. – 17 мая. – URL: <http://arti.edinros66.ru/novosti2/320-kontseptsiya-pyatiletka-razvitiya-sverdlovskoj-oblasti-na-2017-2021-gody> (дата обращения: 10.01.2021).

<sup>3</sup> О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы: закон Свердловской области от 21 декабря 2015 года № 151-ОЗ // КонсультантПлюс: [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

Наконец, значительное внимание уделяется правовому регулированию четвертого элемента структуры управленческой деятельности – *управленческих действий*, которые должны совершать органы исполнительной власти в соответствии с их полномочиями для достижения поставленных целей.

Регулирование управленческих действий ведется по двум направлениям:

- 1) определение необходимых условий;
- 2) регулирование осуществления отдельных действий.

Условия, необходимые для осуществления управленческих действий, определяются в наиболее общем значении в положениях об отдельных органах исполнительной власти, а также в отдельных нормативных правовых актах, устанавливающих порядок осуществления конкретных управленческих действий:

1) положениями об исполнительных органах государственной власти определяются организационные, материально-технические, финансовые, кадровые, информационные условия осуществления управленческих действий в целом, в том числе устанавливаются принципы руководства, требования к формированию штата, условия материально-технического обеспечения, источники расходов на содержание органа и т.д.;

2) в отдельных случаях условия осуществления управленческих действий конкретизируются в правовых актах, определяющих порядок осуществления отдельных действий.

В качестве иллюстрации второго способа закрепления условий приведем следующий пример. Постановлением Правительства Севастополя от 09.04.2021 № 143-ПП утвержден Порядок предоставления единовременной денежной выплаты ко Дню Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов<sup>1</sup>. Отдельные условия, необходимые для предоставления указанной выплаты, определены названным Порядком: установлено, что выплата средств обеспечивается через почтамт ФГУП «Почта Крыма»; определено, что финансирование соответствующих расходов осуществляется за счет средств бюджета города Севастополя.

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка предоставления единовременной денежной выплаты ко Дню Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов гражданам из числа лиц, которым на время окончания Второй мировой войны (2 сентября 1945 года) было менее 18 лет (дети войны) : постановление Правительства Севастополя от 09.04.2021 № 143-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

Непосредственно управленческие действия регулируются различными правовыми актами: различными порядками, положениями, указаниями, регламентами, инструкциями. Такие акты определяют внешнее выражение соответствующих управленческих действий, то есть их *форму*, а также то, каким образом исполнительные органы государственной власти воздействуют на объекты управления, то есть *методы* действий. Требования к разработке таких актов в настоящее время предъявляются только к административным регламентам, которые позволяют осуществить подробную регламентацию управленческой деятельности<sup>1</sup>, упорядочить различные виды управленческой деятельности<sup>2</sup>.

В целом принятие административных регламентов, по мнению В.А. Буряги, обеспечивает реализацию следующих задач: «1) детальная регламентация деятельности государственных служащих; 2) обеспечение открытости деятельности органов исполнительной власти; 3) противодействие коррупции, снижение коррупциогенных факторов; 4) оптимизация деятельности органов исполнительной власти, повышение ее эффективности»<sup>3</sup>.

На наш взгляд, указанные задачи в равной степени достигаются и при принятии иных видов правовых актов, определяющих порядок осуществления отдельных управленческих действий (в том числе порядков, указаний, положений и т.п.). Указанные задачи будут решены соответствующими актами, если они регулируют состав, последовательность и сроки выполнения управленческих действий, требования к порядку их выполнения, в том числе к используемым инструментам, средствам, срокам их выполнения, документации и т.п.

Важным элементом, обеспечивающим возможность совершенствования управленческой деятельности, является оценка ее эффективности. В настоящее время Президентом РФ утверждается Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ. Соответствующие показатели утверждены Указом Президента РФ от 4 февраля 2021 года № 68<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Муленко Н.В. Феномен «административный регламент» в государственном управлении России / Н.В. Муленко // Миграционное право. – 2015. – № 4. – С. 17–20.

<sup>2</sup> Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие / В.О. Буряга // Юридический мир. – 2013. – № 7. – С. 46.

<sup>3</sup> Буряга В.О. Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Владимир Олегович Буряга. – Москва, 2009. – С.7.

<sup>4</sup> Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти

Доклад о фактически достигнутых показателях представляется Президенту РФ ежегодно, причем в подготовке доклада участвует Правительство РФ и комиссии Государственного Совета. Внедрение подобных инструментов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ позволяет критически анализировать различные мероприятия и корректировать их содержание. Как отметил Председатель Правительства РФ, представляя в Государственной Думе ежегодный отчет о результатах деятельности за 2020 год: «система мониторинга решений, стратегических решений ... позволяет нам сейчас совсем по-другому выстраивать систему государственного управления»<sup>1</sup>.

Таким образом, действующее законодательство регулирует базовые элементы управленческой деятельности, при этом наблюдается фрагментарность такого регулирования, поскольку отсутствуют нормативные правовые акты, которые бы определяли саму систему правового регулирования управленческой деятельности, взаимосвязь отдельных элементов.

---

субъектов Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 // Консультант-Плюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>1</sup> Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе 2021 // Правительство Российской Федерации : офиц. сайт. – 2021. – 12 мая. – URL: <http://government.ru/news/42158/> (дата обращения 12.05.2021).

### § 2.3. Понятие и виды форм управленческих действий

Категория «форма» традиционно используется для описания способа внешнего выражения содержания какого-либо явления, в том числе деятельности<sup>1</sup>. При этом многие виды деятельности, многие действия могут осуществляться в различных формах. Формы социальной деятельности существенно отличаются от форм биологической активности. Если первые вырабатываются человеком и обществом и не наследуются вместе с биологической структурой человеческого организма, то вторые (активность животных, жизнедеятельность человека) обусловлены генотипически<sup>2</sup>.

Поэтому общество постоянно сталкивается с изменениями форм деятельности, в том числе форм управленческой деятельности. Их модернизация обуславливается разными обстоятельствами, в том числе социально-культурными изменениями в обществе<sup>3</sup>, развитием экономических отношений, политической системы, а также производственных и информационно-коммуникационных технологий. Советский экономист, профессор И.М. Бурдянский еще в 1929 году отмечал появление новых форм управленческой деятельности в связи со стремительным развитием промышленного производства<sup>4</sup>.

Позднее в 1986 году проблемы экономического и политического устройства заставили XXVII съезд Коммунистической партии Советского Союза заявить об «инертности, застылости форм и методов управления»<sup>5</sup>. В связи с чем съездом было поручено «осуществить в ближайшее время комплекс мер, с тем чтобы привести формы и методы управления и хозяйствования в соответствие с современными требованиями»<sup>6</sup>.

В настоящее время государства сталкиваются с необходимостью и возможностью осуществить модернизацию форм управленческих действий в связи с развитием информационно-коммуникационных технологий, многие из которых уже нашли ак-

<sup>1</sup> См.: *Конин Н.М.* Административное право : учебник для бакалавриата и специалитета / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – С. 117.

<sup>2</sup> *Караваев Н.Л.* Указ. соч. С. 101–105.

<sup>3</sup> *Соколов Р.Ю.* Указ. соч. С. 10.

<sup>4</sup> *Бурдянский И.М.* Рационализация и техника / И.М. Бурдянский // Проблемы экономики. – 1929. – № 7. – С. 193.

<sup>5</sup> XXVII съезд Коммунистической партии Советского Союза, 25 февраля – 6 марта 1986 г.: стенограф. отчет. [в 3 т.]. Т. 1. – Москва: Политиздат, 1986. – С. 24.

<sup>6</sup> Там же. С. 536

тивное применение в бизнесе, а часть уже используется субъектами государственного управления<sup>1</sup>.

При этом для осуществления научно обоснованного изменения и внедрения новых форм управленческих действий необходимо сформировать представление о содержании этого понятия и определить его известные виды.

В науке административного права и в смежных науках длительное время *отсутствует единство в определении терминов*, используемых для описания внешнего выражения конкретных действий и деятельности в целом. Ранее отмечалось, что в научной литературе используются разные подходы к обозначению института управленческой деятельности. Соответствующее многообразие влечет появление разных подходов к использованию лексемы «форма», которая сама по себе имеет сложный характер<sup>2</sup>, применительно к описанию конкретных управленческих действий.

Так, профессор Ю.Н. Старилов указывает на использование исследователями терминов «формы деятельности государственной администрации», «административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти» и т.д.<sup>3</sup>.

Л.А. Душакова отмечает, что используемые в литературе термины «формы государственно-управленческой деятельности», «формы управленческих действий», «формы управленческой деятельности» и «формы управления» образуют в пределах предмета административного права единый синонимический ряд, характеризуя в сущности явления однопорядковые<sup>4</sup>. По ее мнению, такое разнообразие терминов обусловлено сложностью, многоаспектностью и неоднозначностью подходов к пониманию и соотношению категорий «государственная власть», «государственное управление» и «исполнительная власть»<sup>5</sup>.

Соответствующее разнообразие терминов связано также с развитием самой науки административного права. Исторический анализ научных взглядов подтверждает, что с течением времени сменялись термины, использование которых преобладало в конкретное время.

---

<sup>1</sup> Мазеин А.В. Влияние информационно-коммуникационных технологий на модернизацию форм управленческой деятельности / А.В. Мазеин // Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – 2021. – № 1 (24). – С. 21–27.

<sup>2</sup> Лихачев С.В. Основные формы деятельности органов местного самоуправления / С.В. Лихачев // Известия Юго-Западного государственного университета. Сер.: История и право. – 2016. – № 1(18). – С. 35.

<sup>3</sup> Старилов Ю.Н. Административное право: [в 2 ч.]. Ч. 2, кн. 2 / Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001. – С. 13.

<sup>4</sup> Душакова Л.А. Указ. соч. С. 135.

<sup>5</sup> Там же. С. 133.

На начальном этапе само понятие формы деятельности не выдвигалось, перечислялись только конкретные ее виды. Так, профессор Н.М. Коркунов в 1893 году говорил о существовании форм административной деятельности<sup>1</sup>. Он различал две формы: положительное содействие осуществлению задач государства и направление к осуществлению государственной деятельности частных лиц. Первая форма предполагала создание материальных благ, вторая – создание прав и обязанностей. По его мнению, деятельность в этих двух формах обеспечивала достижение задач государственной жизни.

В 1910 году представление о формах административной деятельности отразилось в лекциях профессора Н.И. Лазаревского. Он отметил, что на континенте под формой административной деятельности понимаются «чисто административные» дела, осуществляемые администрациями (устройство сооружений, бань и т.д.). Дополнительно он отметил такую форму административной деятельности как принятие «законов местного значения». Такое представление о формах деятельности в целом продолжило идею профессора Н.М. Коркунова<sup>2</sup>.

В советской науке административного права первое всестороннее исследование рассматриваемого института провел профессор И.И. Евтихийев. Выработанный им подход отличался более широким представлением по этому вопросу. Он предложил классифицировать формы деятельности исполнительно-распорядительных органов исходя из юридических свойств и характера соответствующих действий на следующие 4 вида:

- 1) «совершение материально-технических операций»;
- 2) «заключение гражданско-правовых сделок, касающихся имущественных интересов данного учреждения»;
- 3) «издание актов управления, в том числе административных актов»;
- 4) «проведение непосредственных действий (т.е. без одновременного издания акта), имеющих обязательное значение...»<sup>3</sup>.

При этом он одновременно использовал термины «формы административной деятельности» и «формы деятельности исполнительно-распорядительных органов».

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Ч. 1. Особенная часть / Н.М. Коркунов. – Санкт-Петербург: Книжный магазин А.Ф. Цинзерлинга, бывший Мелье и К, 1893. – С. 165.

<sup>2</sup> Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право / Н.И. Лазаревский. – 2-е изд. – Санкт-Петербург, 1910. – С. 472.

<sup>3</sup> Евтихийев И.И. Указ. соч. С. 173.

Он подчеркнул, что «деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения мер принуждения можно назвать административной деятельностью»<sup>1</sup>.

Впоследствии в работах советских ученых рассмотрение организационных и материально-технических операций нашло большее отражение. При этом сам термин «исполнительная и распорядительная деятельность» стал в научной и учебной литературе более популярным, что отметил профессор Н.А. Волков<sup>2</sup>.

В этот же период развивались представления об управленческих отношениях в государственном управлении, об управленческих связях<sup>3</sup>. На этом фоне получило распространение использование термина «управленческая деятельность».

Говоря об управленческой деятельности, профессор Ю.М. Козлов подчеркивал, что осуществление основных ее форм отражает организационное содержание государственного управления<sup>4</sup>. При этом, по мнению Н.В. Силуяновой, многообразии форм деятельности, кроме внешнего выражения содержания управления, отражает также поставленные перед государством задачи<sup>5</sup>.

В это же время на смену описательным представлениям о рассматриваемом понятии, подразумевающим перечисление видов, характерных черт, пришли содержательные, раскрывающие в наиболее общем виде его сущность.

Профессор Б.М. Лазарев, отмечая, что любое явление имеет содержание и форму (формы), определил форму как выражение содержания какого-либо явления, способ его существования и развития, при этом содержание должно отражать качественные характеристики его свойств<sup>6</sup>.

Н.В. Силуянова предложила под формами понимать «способ внешнего выражения однородных действий, совершаемых центральным аппаратом органа управления, в целях практического осуществления поставленных задач»<sup>7</sup>.

Профессор Р.Ф. Васильев определял формы управленческой деятельности как «способы выражения ее содержания; способы осуществления, проявления

---

<sup>1</sup> Там же. С. 174.

<sup>2</sup> Волков Н.А. Органы советского государственного управления в современный период: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.00 / Волков Николай Андреевич. – Казань, 1970. – С. 30.

<sup>3</sup> См., напр.: Юсупов В.А. Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе. С. 29.

<sup>4</sup> Административное право / под ред. Ю.М. Козлова. – Москва: Юридическая литература, 1968. – С. 10.

<sup>5</sup> Силуянова Н.В. Организационно-правовые формы деятельности машиностроительных министерств СССР: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Силуянова Нина Васильевна. – Москва, 1973. – С. 54.

<sup>6</sup> Формы государственного управления. С. 3.

<sup>7</sup> Силуянова Н.В. Указ. соч. С. 54.

и выражения методов управления; внешнее практическое выражение функций управления в конкретных действиях и т.д.»<sup>1</sup>.

О необходимости различать функции государственного управления и его формы также говорил профессор Б.М. Лазарев. Он определил, что «одна и та же управленческая функция может реализоваться с помощью различных форм»<sup>2</sup>.

В настоящее время представления о формах управленческой деятельности схожи и продолжают те идеи, которые были высказаны советскими учеными.

Профессор Г.В. Атаманчук понимает под формами управленческой деятельности «внешние постоянно и типизировано фиксируемые выражения (проявления) практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности»<sup>3</sup>.

Профессора Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачев указывают, что «под формой управления понимается внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия»<sup>4</sup>. При этом ранее Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров давали аналогичное определение применительно к понятию «административно-правовая форма государственного управления»<sup>5</sup>. Это еще раз подтверждает, что различные термины, используемые для описания управленческой деятельности, отражают одинаковые явления.

При этом в настоящее время чаще, чем в советской науке, авторы делают акцент на закреплении форм деятельности различными нормами права.

Так, М.В. Пучкова указывает, что «под формами государственного управления в широком смысле следует понимать установленные административно-правовыми нормами, нормами иных отраслей права различные средства внешнего выражения конкретных действий субъектов исполнительной власти, других субъектов государственного управления...»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> *Васильев Р.Ф.* Акты управления (понятие и юридические свойства): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Васильев Руслан Федорович. – Москва, 1980. – С. 191–192.

<sup>2</sup> *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – Москва: Юридическая литература, 1972. С. 30.

<sup>3</sup> *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук – 3-е изд., доп. – Москва : Омега-Л, 2004. – С. 54.

<sup>4</sup> *Попов Л.Л.* Административное право Российской Федерации : учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев; отв. ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: РГ-Пресс, 2021. – С. 169.

<sup>5</sup> *Попов Л.Л.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 235.

<sup>6</sup> *Формы и методы государственного управления в современных условиях развития.* – С. 110.

В дополнение к определению содержания рассматриваемого понятия отметим идею Б.Г. Радченкова о том, что форма деятельности возникает в результате практического опыта<sup>1</sup>. Замечание Б.Г. Радченкова о развитии формы в практическом опыте органов власти и ранее упомянутое замечание Н.В. Силуяновой об однородности действий позволяет выделить важные *признаки форм действий*:

1) типичность действий в рамках отдельной формы (например, действия по принятию правовых актов схожи у органов исполнительной власти);

2) возможность использования конкретной формы в деятельности других субъектов управления (например, действия по принятию нормативных правовых актов органами исполнительной власти могут воспроизводиться органами публичной власти федеральной территории «Сириус» и т.п.)<sup>2</sup>.

Указанные признаки, свидетельствующие об устойчивости форм управленческих действий, позволяют проводить их различные *классификации*.

Известные сегодня классификации форм управленческих действий не ограничиваются приведенными выше представлениями профессоров Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, И.И. Евтихиева. В современной научной и учебной литературе находят место следующие классификации.

Первая классификация. В результате масштабной работы по исследованию форм управленческой деятельности Е.А. Агеева в 1973 году выделила 4 их вида. Они в целом соотносятся с формами исполнительно-распорядительной деятельности, ранее выделенными профессором И.И. Евтихевым<sup>3</sup>. В качестве форм управленческой деятельности в зависимости от содержания она выделила следующие виды: «издание нормативных актов управления», «применение норм права»; «организационная работа»; «материально-технические действия».

Более детализированную соответствующую классификацию предложил польский административист Е. Старосьцяк, который отдельно выделил договорную деятельность<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Радченков Б.Г. Информация как элемент государственного управления: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Радченков Борис Георгиевич. – Саратов, 1982. – С. 114.

<sup>2</sup> См. часть 14 статьи 8 Федерального закона от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

<sup>3</sup> Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов / Е.А. Агеева. – Москва: Юридическая литература, 1973. – С. 8

<sup>4</sup> Правовые формы административной деятельности / пер. с пол.: Е. Старосьцяк, А.Х. Махненко. – Москва: Госюриздат, 1959. – С. 80–313.

Вторая классификация. В основе второй классификации лежит представление относительно того, является ли результатом соответствующих действий подготовка правовых актов (нормативных или индивидуальных). Так, формы действий разделяются на следующие виды:

- 1) правовые;
- 2) неправовые.

Н.В. Силуянова пояснила, что правовые связаны «с установлением и применением норм права», а неправовые «с осуществлением организационной и материально-технической деятельности»<sup>1</sup>. То есть фактически эта классификация позволяет автору условно группировать формы, указанные в первой классификации, следующим образом:

- 1) правовые:
  - а) издание нормативных актов управления;
  - б) применение норм права, в том числе издание индивидуальных правовых актов;
  - в) заключение договоров;
- 2) неправовые:
  - а) организационная работа;
  - б) материально-технические действия.

Профессор Н.Н. Ковалева, говоря о формах государственного управления в условиях использования информационных технологий, к правовым относит «лицензирование, обращения, составление перечней обязательно предоставляемой информации и реестров информационного ресурса ...», а к неправовым «финансово-экономическое обеспечение и технологическое обеспечение государственного управления в условиях использования информационных технологий»<sup>2</sup>.

Отметим известное замечание профессора Б.М. Лазарева относительно использования терминов «правовой» и «неправовой». Он считал такое терминологическое деление неудачным<sup>3</sup>. Это обусловлено тем, что слово «неправовой» сводится к представлениям о чем-то, противоречащем нормам права, что не отражает содержание

---

<sup>1</sup> Силуянова Н.В. Указ. соч. – С.55.

<sup>2</sup> Ковалева Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Ковалева Наталия Николаевна. – Саратов, 2014. – С. 201.

<sup>3</sup> Формы государственного управления. С. 4.

соответствующих форм действий, поскольку они, наоборот, должны осуществляться в строгом соответствии с правом. Поэтому профессор Б.М. Лазарев предложил использовать следующие наименования форм:

- 1) «непосредственно влекущие правовые последствия»;
- 2) «непосредственно не влекущие правовых последствий»<sup>1</sup>.

С учетом подобных замечаний можно встретить и другие наименования для соответствующих классификационных групп, например:

- профессор Г.В. Атаманчук выделяет две формы: правовые и организационные<sup>2</sup>;

- профессор Ю.М. Козлов выделяет основные формы (издание правовых актов) и базирующиеся на них<sup>3</sup>.

Вышеуказанные формы управленческих действий профессор Ю.Н. Старилов разделяет в целом на публично-правовые и частно-правовые. При этом публично-правовые формы он дифференцирует на следующие виды:

- 1) нормоустановление;
- 2) волеизъявление публичного управления, в том числе в форме административных актов и административных договоров;
- 3) реальные административные акты<sup>4</sup>.

Третья классификация. Также формы действий могут быть классифицированы в зависимости от числа субъектов на: 1) односторонне выраженные; 2) двусторонние; 3) многосторонние<sup>5</sup>. При этом в советской науке преимущественно рассматривались односторонне выраженные действия – акты управляющих субъектов, что отметила профессор И.Л. Бачило<sup>6</sup>. В настоящее время исследователи большее внимание, чем в предыдущие периоды, уделяют многосторонним формам, например заключениям соглашений<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. С. 106.

<sup>3</sup> Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / П.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – Москва: ИКД «Зерцало-М», 2003. – С. 202–203.

<sup>4</sup> Старилов Ю.Н. Административное право. С. 27–28.

<sup>5</sup> Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. С. 170.

<sup>6</sup> Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. С. 211.

<sup>7</sup> Бодгаев Д.Б. Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бодгаев Джемба Боваевич. – Москва, 2019. – 229 с.

Далее представлены 6 классификаций, предложенные профессором Ю.М. Козловым<sup>1</sup>. На них также ориентируются в своих работах профессор Л.Л. Попов, профессор Ю.И. Мигачев и С.В. Тихомиров<sup>2</sup>, а также профессор Ю.Н. Стариков<sup>3</sup>.

Четвертая классификация. По юридическому содержанию формы классифицируют на: 1) правотворческую; 2) правоприменительную<sup>4</sup>.

С учетом этого же классификационного признака (юридическое содержание) выделяют предписывающие, запретительные или дозволительные формы<sup>5</sup>. Очевидно, что такие виды не охватывают различного рода организационные и материально-технические действия.

Пятая классификация. По способу выражения формы классифицируют на: 1) письменные; 2) устные<sup>6</sup>.

Шестая классификация. По достигаемым результатам: 1) позитивное регулирование; 2) реакция на негативные явления<sup>7</sup>.

Седьмая классификация. По направленности: 1) «формы внешней направленности (на общественные отношения в сфере государственного управления)»; 2) «формы внутренней направленности (на деятельность нижестоящего управленческого аппарата)»<sup>8</sup>. При этом ученые приводят другую классификацию, которая отражает направленность деятельности. По адресату предлагают выделять: 1) формы действий, направленных на всю систему исполнительной власти (государственного управления); 2) упорядочение работы внутри рабочего аппарата органа (самоорганизация)<sup>9</sup>. Также характер объектов, на которые направлены соответствующие действия, отражает другую классификацию: 1) общеобязательные; 2) адресованные конкретным объектам<sup>10</sup>.

В зависимости от особенностей объекта воздействия (зависимости от формы собственности) различают формы действий, направленных на «государственные, кооперативные, акционерные, коммерческие, коллективные, частные, индивидуальные

---

<sup>1</sup> Алехин А.П. Указ соч. С. 202–203.

<sup>2</sup> Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 236.

<sup>3</sup> Стариков Ю.Н. Административное право. С. 25–26.

<sup>4</sup> Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 236.

<sup>5</sup> Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. С. 171.

<sup>6</sup> Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 237.

<sup>7</sup> Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. С. 170.

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Там же.

объекты»<sup>1</sup>. На наш взгляд, эта классификация требует уточнения, исходя из законодательной трактовки видов права собственности, закрепленных в главе 13 Гражданского кодекса<sup>2</sup> РФ. В связи с этим автор предлагает выделять действия, направленные на объекты, находящиеся: 1) в собственности граждан и юридических лиц; 2) в государственной собственности; 3) в муниципальной собственности.

Восьмая классификация. По направленности выделяются: 1) формы, используемые по собственной инициативе; 2) формы, являющиеся реакцией на инициативу других участников<sup>3</sup>.

Девятая классификация. По условиям применения: 1) в условиях нормальной общественной жизни; 2) в условиях чрезвычайного или военного положения<sup>4</sup>.

Автором предлагается расширить указанную (девятую) классификацию и определить, что в зависимости от воздействия административно-правового режима выделяются:

- 1) реализуемые в условиях нормальной общественной жизни;
- 2) реализуемые в условиях особого административно-правового режима, в том числе в условиях режима повышенной готовности.

Такой подход позволит отразить специфику деятельности в рамках иных режимов (а не только в условиях чрезвычайного или военного положения), в том числе устанавливаемых актами исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (например, режим повышенной готовности, который был установлен в субъектах РФ в рамках противодействия распространению коронавирусной инфекции).

Десятая классификация. В отдельных случаях ученые, решая собственные исследовательские задачи, производят частные классификации форм действий. Например, Б.Г. Радченков, анализируя регулирование сбора, обработки и хранения информации, выделяет следующие формы: 1) направленные на сбор информации; 2) на обработку информации; 3) на хранение информации; 4) охватывающие все стадии движения информации (например, обращения граждан)<sup>5</sup>.

Для того чтобы подтвердить *применимость приведенных классификаций*, на примере Свердловской области покажем, что известные классификации форм

---

<sup>1</sup> Там же. С. 171.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>3</sup> Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. С. 171.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Радченков Б.Г. Указ. соч. С. 132–135.

действий отражают существующую управленческую практику. В основе анализа лежит указанная ранее классификация форм действий в зависимости от их результата, включающая следующие группы и виды:

- 1) правовые (издание нормативных актов управления, применение норм права, заключение договоров);
- 2) неправовые (организационная работа, материально-технические действия).

На наш взгляд, эта классификация значима для современной управленческой практики, поскольку дает ответ на вопрос об ожидаемых результатах осуществления конкретных действий.

Представим три вида *правовых форм* управленческих действий, закрепляемых в законодательстве Свердловской области.

*Издание нормативных актов управления* занимает большую долю в деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. Так, Губернатором Свердловской области в период с 2016 года по 2020 год ежегодно принимается 21,1% правовых актов нормативного характера, Правительством Свердловской области – 84,8%, иными исполнительными органами государственной власти – 2,9%<sup>1</sup>. Информация о принятых правовых актах отражена в таблице 7.

**Таблица 7 – Правовые акты, принятые органами исполнительной власти Свердловской области**

№ п/п	Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
1.1.	Количество принятых Указов Губернатора	852	676	728	717	751
1.2.	<i>в т. ч. нормативного характера</i>	85	181	163	140	201
1.3.	Доля Указов Губернатора нормативного характера	10,0%	26,8%	22,4%	19,5%	26,8%
2.1.	Количество принятых постановлений Правительства	994	1059	987	1013	1037
2.2.	<i>в т. ч. нормативного характера</i>	618	939	935	918	909
2.3.	Доля постановлений нормативного характера	62,2%	88,7%	94,7%	90,6%	87,7%
3.1.	Количество принятых правовых актов иных органов исполнительной власти	≈40000	≈35000	≈42000	≈50000	≈42000
3.2.	<i>в т. ч. нормативного характера</i>	892	975	1148	1434	1729
3.3.	Доля актов нормативного характера	2,2%	2,8%	2,7%	2,9%	4,1%

Источник: составлено автором на основе<sup>2</sup>

Доля правовых актов нормативного характера различается у разных субъектов государственного управления ввиду различия их компетенции. В.П. Уманская называет принятие правовых актов основной формой управленческой деятельности<sup>3</sup>. С этим нельзя не согласиться, поскольку такая деятельность создает правовые по-

<sup>1</sup> Доклады о состоянии законодательства Свердловской области // Уральский институт регионального законодательства : сайт. – Екатеринбург, 2021–2021. – URL: <http://www.uirz.ru/?x=doklad> (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти ... С. 5.

следствия, чем отличается от иных форм. При этом правотворчество, осуществляемое субъектами государственного управления на уровне субъектов РФ, является одним из самых неразработанных вопросов в юридической науке, что отмечает профессор А.В. Гайда<sup>1</sup>.

*Применение норм права как форма управленческого действия* осуществляется органами исполнительной власти в повседневном порядке. Во многих случаях опосредуется принятием индивидуальных правовых актов. Ранее представленная таблица 7 подтверждает, что соответствующая деятельность преобладает у иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

*Заключение договоров и соглашений.* В отдельных случаях исполнительные органы государственной власти заключают различного рода соглашения. Количество заключаемых соглашений значительно меньше количества принимаемых нормативных правовых актов. Тем не менее, они обеспечивают согласованное осуществление управленческой деятельности, а потому важны для управленческой практики. Д.Б. Бодгаев указывает, что соглашения опосредуют формы взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ<sup>2</sup>.

Соглашения, заключаемые исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, по мнению автора, следует дифференцировать на следующие виды *по субъектному составу*:

1) с органами власти иностранных государств (например, Соглашение между Правительством Свердловской области и Хокимиятом Наманганской области (Республика Узбекистан) о сотрудничестве)<sup>3</sup>;

2) с органами власти РФ (например, Соглашение между Министерством внутренних дел РФ и Правительством Свердловской области о передаче части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях)<sup>4</sup>;

3) с органами власти субъектов РФ (например, Соглашение о создании Уральского промышленного кластера)<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : теория, практика, методика / С.Л. Богданов, А.В. Гайда, Г. Глисон [и др.]; редкол. А.В. Гайда; пер. с англ. Е.Г. Понизовкиной; Рос. акад. наук, Ур. отд-ние, Ин-т философии и права. – Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН, 2001. – 448 с.

<sup>2</sup> Бодгаев Д.Б. Указ. соч. С. 69.

<sup>3</sup> Соглашение между Правительством Свердловской области (Российская Федерация) и Хокимиятом Наманганской области (Республика Узбекистан) о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, гуманитарной и иных сферах : заключено в г. Екатеринбурге 25.11.2019 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2019 № 1941-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

4) с коммерческими и некоммерческими организациями (например, Соглашение между Министерством общего и профессионального образования Свердловской области, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Свердловской области» и Свердловской областной организацией Профсоюза работников народного образования и науки РФ)<sup>2</sup>.

*Неправовые формы* управленческой деятельности в законодательстве Свердловской области выражаются в двух формах.

*Организационная работа* включает принятие решений в рамках кадровой деятельности, образование рабочих групп, руководство деятельностью подведомственных организаций, проведение мероприятий, встреч и т.д. Соответствующая деятельность также носит повседневный характер и закрепляется в письмах, рекомендациях, официальной информации, рейтингах и т.п.<sup>3</sup>.

*Материально-технические действия* также ежедневно встречаются в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и подразумевают осуществление хозяйственного снабжения органов власти, подведомственных им организаций, обеспечение функционирования используемых информационно-коммуникационных систем, программ, обеспечение видеоконференцсвязи, обеспечение системы электронного документооборота, работа с корреспонденцией и т.д. Объектом соответствующих действий преимущественно выступают отношения, возникающие внутри соответствующего субъекта управления, которые регулируются правовыми актами исполнительных органов государственной власти субъектов РФ<sup>4</sup>.

Подводя итог рассмотрению понятия и видов форм управленческих действий, отметим следующее.

<sup>1</sup> Власти Свердловской, Челябинской областей и Башкортостана договорились о создании Уральского промышленного кластера // Правительство Свердловской области : офиц. сайт. – 2019. – 8 июля. – URL: <http://midural.ru/news/list/document151086/> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>2</sup> Соглашение между Министерством общего и профессионального образования Свердловской области, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Свердловской области» и Свердловской областной организацией Профсоюза работников народного образования и науки Российской Федерации на 2015-2017 гг. : заключено 16.12.2014 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

<sup>3</sup> См., напр.: О переходе покупателей электрической энергии на обслуживание к гарантирующему поставщику Информация Региональной энергетической комиссии Свердловской области от 28.11.2020 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>4</sup> Об утверждении Порядка осуществления материально-технического обеспечения, в том числе обеспечения спортивной экипировкой, финансового, научно-методического, медико-биологического и антидопингового обеспечения спортивных сборных команд Свердловской области за счет средств областного бюджета: Приказ Министерства физической культуры и спорта Свердловской области от 31.05.2021 № 172/ос // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.10.2021).

Наукой выработаны основные признаки форм управленческих действий:

- 1) отражают внешнее выражение конкретных действий субъектов государственного управления;
- 2) установлены правом, отражают компетенцию субъекта деятельности;
- 3) обеспечивают реализацию функций государственного управления;
- 4) носят устойчивый характер, при этом модернизируются с учетом социально-культурного, экономического, политического, технологического и информационно-коммуникационного развития.

В настоящее время, по мнению автора, необходимо дополнить названные признаки еще одним – *обусловленность выбора конкретной формы управленческого действия целями деятельности*. Форма управленческого действия должна обеспечивать эффективное достижение целей деятельности. Выделение нами такого признака основано на том, что одним из элементов управленческой деятельности является ее цель (цели), а потому нельзя не учитывать соответствующие цели при выборе формы управленческого действия.

## § 2.4. Понятие и виды методов управленческих действий

В неразрывной связи с категорией «форма» применительно к управленческой деятельности рассматривается категория «метод». Если форма показывает, каким образом внешне выражается управленческое действие, то метод отражает способ воздействия субъекта на объект<sup>1</sup>, «дает возможность увидеть характер взаимоотношений между субъектом и объектом управления»<sup>2</sup>. При описании методов управленческих действий возникают некоторые сложности в их отграничении от форм. Содержание форм действий легко уяснить, поскольку они во многих случаях регламентированы нормами права, фиксируются в действительности в конкретных действиях, операциях.

Методы управленческих действий, в свою очередь, нормами права конкретно не формулируются. Не существует законов и подзаконных нормативных правовых актов, которые бы однозначно устанавливали, что субъект управления, осуществляя действие в той или иной форме, воздействует на объект управления тем или иным методом. С учетом этого профессор Ю.Н. Старилов замечает, что «содержание методов управления можно легко описать в словах, но порой очень трудно увидеть его конкретное проявление на практике»<sup>3</sup>.

В настоящее время для определения управляющего воздействия субъектов государственного управления используются *различные термины*, в том числе:

- 1) методы управленческой деятельности<sup>4</sup>;
- 2) методы управленческого воздействия<sup>5</sup>;
- 3) методы организации управленческой деятельности<sup>6</sup>;
- 4) методы осуществления управленческих действий<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Плешаков В.В. Указ. соч. С. 31.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н. Административное право. С. 29.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Щукина Т.В. Новые методы управленческой деятельности как средства противодействия коррупции / Т.В. Щукина // Актуальные проблемы административного и финансового права : сб. статей. СКФ ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия». – Краснодар, 2019. – С. 188–193.

<sup>5</sup> Анисимов А.А. Особенности классификации методов управленческого воздействия и применения в комитете государственного жилищного надзора / А.А. Анисимов, А.В. Казакова // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2019. – № 8 (42). – С. 13–19.

<sup>6</sup> Кожаринов А.В. Внедрение новых методов организации управленческой деятельности в органах исполнительной власти как фактор выработки качественной государственной политики / А.В. Кожаринов, Н.К. Овчинников // Самоуправление. – 2020. – Т. 2. – № 1 (118). – С. 185–188.

- 5) методы государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти<sup>2</sup>;
- 6) методы деятельности органов исполнительной власти<sup>3</sup>;
- 7) методы управления субъектов исполнительной власти<sup>4</sup>;
- 8) методы государственного управления<sup>5</sup>;
- 9) методы деятельности государственной администрации<sup>6</sup>;
- 10) методы административной деятельности<sup>7</sup>;
- 11) административно-правовые методы<sup>8</sup> и др.

Такое многообразие обусловлено различием представлений о государственном управлении и тем, что соответствующие категории не закрепляются в нормах права, что отмечает профессор А.И. Стахов<sup>9</sup>.

В настоящем исследовании с учетом обозначенной в параграфе 2.1 структуры управленческой деятельности используется понятие «метод управленческого действия». Поскольку различные авторы для описания соответствующей категории используют разные термины, обращаясь к ним, будем использовать те наименования, которые избраны цитируемыми авторами.

Говоря об определении понятия «метод управления», «метод управленческого действия», отметим следующее. Некоторые ученые указывают, что понять сущность метода управления, управленческого действия – означает дать ответ на следующий вопрос:

- 1) «как действуют исполнительные органы и должностные лица» (профессор Ю.М. Козлов)<sup>10</sup>;

<sup>1</sup> *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. II. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов. – Москва: Норма, 2002. – С. 227.

<sup>2</sup> *Прокопенко В.Н.* Указ. соч.

<sup>3</sup> *Попова Н.Ф.* Указ. соч. С. 47–55 ; *Кайнов В.И.* Административное право России : учеб. пособие / В.И. Кайнов. – Ростов н/Д.: Феникс, 2018. – 332 с.

<sup>4</sup> Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2020. – С. 233.

<sup>5</sup> *Корепина А.В.* Делегирование полномочий как метод государственного управления / А.В. Корепина // Пенитенциарная наука. – 2016. – № 2 (34). – С. 42–48.

<sup>6</sup> *Чермянинов Д.В.* Указ. соч. С. 121–130.

<sup>7</sup> *Ракша Н.С.* Указ. соч. С. 165–173.

<sup>8</sup> *Савостин А.А.* Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Савостин Алексей Анатольевич. – Москва, 2005. – 416 с.

<sup>9</sup> *Стахов А.И.* Право безопасности как подотрасль административного права. / А.И. Стахов. – Москва: Юнити-Дана: закон и право, 2008. – С. 146.

<sup>10</sup> *Алехин А.П.* Указ соч. С. 223.

2) «каким образом решаются управленческие дела, при наличии каких способов управление достигает установленных целей» (профессор Ю.Н. Стариков)<sup>1</sup>;

3) «каким способом может осуществляться управленческая деятельность» (профессор Г.Х. Попов)<sup>2</sup>.

Приведенные положения имеют некоторые различия, но сходятся в одном – метод показывает, как субъект государственного управления в своей деятельности воздействует на объект и достигает установленных целей.

При этом в литературе такое воздействие традиционно описывается через использование понятий «способ» и (или) «прием»:

1) Ю.М. Козлов понимает под методом государственно-управленческой деятельности «способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности»<sup>3</sup>;

2) Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров понимают под методами государственного управления «определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц»<sup>4</sup>;

3) В.В. Плешаков понимает под методом управления «способ воздействия субъекта на управляемый объект»<sup>5</sup>;

4) О.В. Шмалый говорит о методе управления как способе «воздействия управляющего субъекта на управляемый объект легитимными средствами»<sup>6</sup>;

5) А.А. Савостин, говоря о государственно-управленческой деятельности, указывает на метод как «способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности»<sup>7</sup>.

С учетом этого представляется необходимым установить общее представление о понятиях «метод», «способ», «прием». Определения, представленные в Словаре русского языка С.И. Ожегова, в Новом словаре русского языка Т.Ф. Ефремовой и в Малом толковом словаре В.В. Лопатина, Л.Е. Лопатиной отражены в таблице 8.

<sup>1</sup> Стариков Ю.Н. Административное право. С. 30.

<sup>2</sup> Попов Г.Х. Управление народным хозяйством при социализме / Г.Х. Попов. – Москва: Высшая школа, 1974. – С. 49.

<sup>3</sup> Алехин А.П. Указ соч. С. 222.

<sup>4</sup> Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 250.

<sup>5</sup> Плешаков В.В. Указ. соч. С. 31.

<sup>6</sup> Шмалый О.В. Указ. соч. С. 26.

<sup>7</sup> Савостин А.А. Указ. соч. С. 24.

Таблица 8 – Сопоставление дефиниций понятий «метод», «прием», «способ»

Понятие	Определение согласно словарю С.И. Ожегова	Определение согласно словарю Т.Ф. Ефремовой	Определение согласно словарю В.В. Лопатина, Л.Е. Лопатиной
Метод	способ ... практического осуществления чего-нибудь	прием, система приемов в какой-либо области деятельности	способ ... практического осуществления чего-нибудь
Прием	способ в осуществлении чего-нибудь	способ, образ действий при выполнении чего-либо	способ в осуществлении чего-нибудь
Способ	прием, действие, метод, применяемые ... при осуществлении чего-нибудь	образ действий, прием, метод для осуществления, достижения чего-либо	образ действий, прием осуществления чего-нибудь

Источник: составлено автором на основе

Анализ данных, приведенных в таблице 8, позволяет сделать вывод, что определения рассматриваемых понятий включают указания друг на друга, то есть фактически выступают синонимами. К числу синонимов понятия «способ», «средство», «метод», «прием», «путь» относит также З.Е. Александрова в своем словаре синонимов русского языка<sup>2</sup>. А.А. Савостин, говоря о связи соответствующих понятий, отмечает, что «наблюдается своеобразная иерархия замещения данных слов»<sup>3</sup>.

Поэтому, по мнению автора, определение метода управления просто как способа (приема) воздействия субъекта на объект управления не раскрывает в полной мере представление о методе. Чтобы избежать появления такого «замкнутого» круга в определении, когда термин раскрывается исключительно через свои синонимы, необходимо предлагаемые определения дополнять иными качественными свойствами или исключить синонимы.

Некоторые ученые дополняют предлагаемые определения методов следующими качественными признаками:

1) метод обуславливает особый характер организационной связи сторон управленческого процесса (А.И. Орлов)<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Указ. соч. С. 341, 579, 744 ; Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т.Ф. Ефремова. – Москва : Русский язык, 2000. – URL: <https://www.efremova.info/index.php> (дата обращения: 12.05.2021) ; Лопатин В.В. Малый толковый словарь русского языка / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – Москва: Русский язык, 1990. – С. 251, 435, 566.

<sup>2</sup> Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка. / З.Е. Александрова; под. ред. Л.А. Чешко. – изд. 2-е, стереотип. – Москва : Советская энциклопедия, 1969. – С. 516.

<sup>3</sup> Савостин А.А. Указ. соч. С. 116.

<sup>4</sup> Орлов А.И. Стимулирование как метод государственного управления: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Орлов Александр Иванович. – Саратов, 1987. – С. 15.

2) деятельность субъектов управления осуществляется на основе закрепленной за ними компетенции (профессор Ю.М. Козлов)<sup>1</sup>;

3) применение соответствующих приемов и способов вызывает юридические последствия (профессор Л.Л. Попов, профессор Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров)<sup>2</sup>;

4) метод облекается в ту или иную форму в зависимости от целей и задач, стоящих перед управлением (В.В. Плешаков)<sup>3</sup>;

5) соответствующий способ «представляет собой определенный, сложившийся в практике набор управленческих действий» (профессор О.В. Шмалий)<sup>4</sup>;

б) выбранный метод обеспечивает «достижение и решение целей, задач, осуществление функций государственного управления, достижение каких-то намеченных результатов» (профессора Ю.Н. Старилов, В.А. Юсупов, Н.А. Волков)<sup>5</sup>.

При этом последний названный признак требует различать методы и функции управления. Как отмечает А.В. Савостин, в 1970-х годах происходило отождествление методов управления и общих функций управления (прогнозирование, планирование, контроль), но поскольку функции обуславливают содержание самой деятельности, они не могут быть рассмотрены в качестве методов осуществления самих себя<sup>6</sup>. Поэтому А.В. Савостин предлагает в необходимых случаях говорить о методах осуществления отдельных функций управления (методах прогнозирования, планирования, контроля и т.д.)<sup>7</sup>.

Одновременно необходимо отметить, что в литературе встречаются определения метода, которые не используют понятия «способ» и «прием». Например, Д.В. Осинцев под методом административно-правового воздействия понимает «определенную нормами административного права систему влияния органов исполнительной власти (государственной администрации) на социальную среду при помощи дозволений, запретов, позитивных обязанностей, транслируемых ими в рамках установленных методик юридических средств (предписаний и действий по их исполнению), в целях реализации публичных функций»<sup>8</sup>. Указанное определение кор-

<sup>1</sup> *Алехин А.П.* Указ соч. С. 222.

<sup>2</sup> *Попов Л.Л.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 250.

<sup>3</sup> *Плешаков В.В.* Указ. соч. С. 31.

<sup>4</sup> *Шмалий О.В.* Указ. соч. С. 26.

<sup>5</sup> *Старилов Ю.Н.* Административное право. С. 30 ; *Юсупов В.А.* Научные основы государственного управления в СССР. С. 33–34.

<sup>6</sup> *Савостин А.А.* Указ. соч. С. 112.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> *Осинцев Д.В.* Указ. соч. С. 10.

релирует с обозначенным ранее представлением о методах правового регулирования в целом. Отметим, что Д.В. Осинцевым в этом определении сужен круг субъектов соответствующего воздействия, а также не отражено, что методы реализуются в конкретных формах.

Поэтому автор предлагает расширить соответствующее определение, включив в него также ранее отмеченные признаки. По мнению автора, *метод управления, управленческого действия* отражает то, каким образом субъект государственного управления в рамках своей компетенции влияет на управляемый объект, его состояние, поведение, осуществляя конкретные управленческие действия в той или иной форме, направленные на достижение целей государственного управления.

Комплексному представлению о методах способствует уяснение их видов. Систему методов, отражающих воздействие субъектов управления на объекты, *классифицируют* по различным основаниям.

Профессор Ю.М. Козлов в качестве одной из классификаций предложил следующее разделение методов на группы, в котором в качестве классификационного признака выступает специфика самой деятельности:

- 1) методы управляющего воздействия;
- 2) методы организации работы аппарата управления;
- 3) методы совершения отдельных управленческих действий<sup>1</sup>.

Профессор Г.В. Атаманчук в этом же аспекте выделяет методы, обеспечивающие функционирование субъектов управления (их структур и отдельных управленцев), и методы обеспечения реализации управляющих воздействий (целей и функций) субъектов управления<sup>2</sup>.

Указанные группы методов неразрывно связаны между собой: невозможно властное воздействие без организационной работы внутри системы субъектов государственного управления, равно как и без выполнения конкретных действий в отношении управляемых объектов. Поэтому полному пониманию о методах управления, управленческих действий способствует выделение иных классификаций.

---

<sup>1</sup> Алехин А.П. Указ соч. С. 224–225.

<sup>2</sup> Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность / Г.В. Атаманчук. – Москва: Культура: Академический проект, 2006. – С. 151.

В целом в области административного права выделяется два универсальных метода, отражающих характер регулирования и управления: убеждение и принуждение<sup>1</sup>.

Путем убеждения стимулируется должное поведение участников отношений<sup>2</sup>. В рамках принуждения применяются меры властного воздействия на объекты управления<sup>3</sup>. А.А. Савостин отмечает, что убеждение и принуждение отражается во всех «видах правовых методов, регулирующих особые правила поведения»<sup>4</sup>.

Наиболее распространенной является классификация методов управления в зависимости от характера на следующие виды:

- 1) административные (прямые, внеэкономические);
- 2) экономические (косвенные, регулирующие).

Прямые методы, по мнению профессора Ю.Н. Старилова, «характеризуются односторонностью государственно-властного воздействия субъекта управления на объекты», в рамках этого метода «не происходит прямого экономического воздействия на субъектов права»<sup>5</sup>. Применение экономических методов, наоборот, позволяет управляемым лицам рассчитывать на определенную материальную выгоду, поскольку используются «экономические рычаги и стимулы»<sup>6</sup>.

К.С. Каверина отмечает, что административные методы, в отличие от экономических, реализуются также в социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества<sup>7</sup>. На наш взгляд, оба названных метода реализуются в разных сферах, поскольку часто взаимодополняют друг друга.

При этом касательно наименований соответствующих видов методов известно замечание профессора Ю.М. Козлова, указавшего, что «любые методы, используемые в процессе практического осуществления управленческой деятельности, не могут не быть административными»<sup>8</sup>. Это обусловлено самой природой управленческой деятельности, которая имеет административный характер. Поэтому популярно

<sup>1</sup> Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение. С. 252.

<sup>2</sup> Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. С. 188.

<sup>3</sup> Фиалковская И.Д. Сущность метода принуждения в теории административного права / И.Д. Фиалковская // Вестник ННГУ. – 2014. – № 2-1. – С. 293.

<sup>4</sup> Савостин А.А. Указ. соч. С. 141–154.

<sup>5</sup> Старилов Ю.Н. Административное право. С. 36.

<sup>6</sup> Лазарев Б.М. Перестройка государственного управления: организационно-правовые вопросы / Б.М. Лазарев. – Москва: Знание, 1987. – С. 35.

<sup>7</sup> Каверина К.С. Механизм реализации норм административного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Каверина Ксения Сергеевна. – Волгоград, 2015. – С. 163.

<sup>8</sup> Алехин А.П. Указ соч. С. 229.

использование иных наименований – прямые, с одной стороны, и регулирующие, косвенные методы – с другой. По вопросу наименования «косвенный» также существуют возражения. Так, профессор Ю.Н. Стариков отмечает, что экономическое воздействие имеет такой же прямой характер, как и административное воздействие<sup>1</sup>.

Анализ показывает, что методы вышеуказанных видов имеют отдельные одинаковые признаки: 1) совпадает конечная цель деятельности; 2) используются одними и теми же субъектами в отношении одних и тех же объектов; 3) отражают одностороннее властное волеизъявление субъекта управления<sup>2</sup>.

Кроме того, в научной литературе выделяются детальные классификации административных методов управления.

Профессор Ю.Н. Стариков подразделяет их на следующие виды:

1) в зависимости от характера, назначения и содержания на: а) административно-правовые (реализация юридически-властных действий); б) организационные; в) контрольные; г) процессуальные;

2) в зависимости от административно-правовых признаков на: а) нормативные; б) индивидуальные (А.А. Савостин классификационным признаком в таком случае называет юридические свойства<sup>3</sup>);

3) по степени управляющего воздействия на: а) императивные; б) уполномочивающие; в) рекомендательные<sup>4</sup>.

А.А. Савостин, различая императивные, поручительные и рекомендательные методы, дополняет их диспозитивными, при этом в основу такой классификации он ставит форму соответствующего предписания<sup>5</sup>.

В советское время в дополнение к административным и экономическим методам выделялись идеологические. По мнению профессора Б.М. Лазарева, идеологические методы направлены непосредственно к сознанию граждан<sup>6</sup>. В настоящее время никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной, поэтому целесообразность выделения такого метода утрачивается.

---

<sup>1</sup> Стариков Ю.Н. Административное право. С. 40.

<sup>2</sup> Алехин А.П. Указ соч. – С. 229.

<sup>3</sup> Савостин А.А. Указ. соч. С. 141–154.

<sup>4</sup> Стариков Ю.Н. Административное право. С. 38–39.

<sup>5</sup> Савостин А.А. Указ. соч. С. 141–154.

<sup>6</sup> Лазарев Б.М. Перестройка государственного управления. С. 37.

Известны и другие классификации методов. Например, классификация, отражающая связь форм и методов управленческих действий, позволяет выделять в наиболее общем виде правовые и организационные методы.

Правовые выражаются в нормативных правовых актах, индивидуальных актах управления, договорах, вторые – в определенных организационно-управленческих, материально-технических действиях<sup>1</sup>. В некоторых случаях организационные методы именуется как «неправовые». Так, профессор Н.Н. Ковалева к числу неправовых методов в условиях использования информационных технологий относит «методическое обеспечение управления государственным информационным ресурсом; учет и регистрацию государственного информационного ресурса и установление методик и критериев оценки его стоимости» и т.д.<sup>2</sup>.

Также в рамках достижения отдельных научных задач выделяются иные научные классификации, например:

- с учетом содержания и направленности деятельности выделяются методы регулирования, наблюдения, ограничения, принуждения, арбитражирования<sup>3</sup>;

- важное значение для регулирования управленческих действий имеет выделение организационных, психологических, идеологических и других методов<sup>4</sup>.

Подводя итог рассмотрению известных классификаций методов управления, управленческого действия, отметим, что в настоящее время высказываются идеи о «своего рода смягчении прямого администрирования»<sup>5</sup>. В этом случае речь идет о том, что *частота применения методов прямого управления снижается*. В социально-философских исследованиях такую тенденцию связывают с развитием гражданского общества. В.И. Слок отмечает, что сейчас все реже решения «спускаются сверху», он говорит, что «новый формат управления предполагает децентрализованное принятие решений и направлен не на решение проблем, а на их исчерпание путем выявления и использования наиболее эффективных и согласующихся с ценностями, преобладающими в управляемой подсистеме, методов»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Стариков Ю.Н. Административное право. С. 38 ; Каверина К.С. Указ. соч. С. 156.

<sup>2</sup> Ковалева Н.Н. Указ. соч. С. 201.

<sup>3</sup> Административное право России : учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Киляшанова. – 3 изд., перераб. и доп. – Москва: Юнити-Дана: Закон и право, 2010. – С. 326–327.

<sup>4</sup> Каверина К.С. Указ. соч. С. 164.

<sup>5</sup> Душакова Л.А. Указ. соч. С. 54.

<sup>6</sup> Слок В.И. Указ. соч. С. 52.

В целом развитие методов управления, не относящихся к числу административных, соответствует общемировому тренду в управлении. Так, генеральный секретарь Коммунистической партии Китая Си Цзиньпин говорил, что «нужно сочетать управление государством по закону и управление государством по морали»<sup>1</sup>.

Подобным образом о необходимости исключения бюрократии в ее отрицательном понимании говорил Президент РФ в ходе оглашения Послания Федеральному Собранию в 2021 году. Отмечая необходимость газификации домохозяйств, он отметил: «...я с этой трибуны сказал, люди будут ждать, а какие-нибудь закорючки где-то, где нужно, не поставите, запятые, и все будет опять стоять»<sup>2</sup>. То есть применение административных методов, обусловленных строгим исполнением законов, установленных процедур должно обеспечивать развитие государства, а не иметь самоцелью исполнение законов.

В этих условиях развитие стимулирующих, в том числе экономических методов, обеспечивает развитие государства и общества. Появление новых целей в государственном управлении всегда требует изменения методов управления в зависимости от конкретных условий и стремления найти для каждой конкретной задачи управления наилучшие и наиболее подходящие средства ее выполнения<sup>3</sup>.

Поэтому согласимся с тем, что в зависимости от сферы управления может меняться соотношение методов управления, которые отражают специфику деятельности в определенной сфере<sup>4</sup>. Прямые методы должны быть ассоциированы с обеспечением правопорядка, обороны страны. Стимулирующие – в иных сферах. При этом различные методы могут применяться последовательно, «если не достигает цели более мягкий метод, применяется более жесткий»<sup>5</sup>.

В настоящее время, по нашему мнению, можно говорить о формировании и расширении практики *сочетания административных (прямых, внеэкономических) и экономических (косвенных, регулирующих) методов, их гибридизации*. В качестве подтверждения данного тезиса приведем пример.

<sup>1</sup> Цзиньпин С. О государственном управлении / Си Цзиньпин. – Пекин: Издательство литературы на иностранных языках, 2014. – С. 204.

<sup>2</sup> Послание Президента Федеральному Собранию : послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021.

<sup>3</sup> Евтихийев И.И. Указ. соч. С. 116.

<sup>4</sup> Хуртин Д.О. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти в сфере интеллектуальной собственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Хуртин Дмитрий Олегович. – Нижний Новгород, 2017. – С. 107.

<sup>5</sup> Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Валяев Юрий Константинович. – Москва, 2009. – С. 3.

В условиях распространения новой коронавирусной инфекции в 2020–2021 годах хозяйствующие субъекты вынуждены соблюдать повышенные санитарно-эпидемиологические требования и иные ограничительные меры. В частности, хозяйствующим субъектам необходимо соблюдать санитарно-эпидемиологические правила СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» и иные рекомендации, утвержденные Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации<sup>1</sup>. Во многих случаях соблюдение таких рекомендаций требует закупки одноразовых масок, дезинфицирующих средств, бактерицидных облучателей воздуха и прочих средств, что влечет дополнительную финансовую нагрузку на хозяйствующие субъекты.

С целью обеспечения противодействия распространению новой коронавирусной инфекции субъекты государственного управления прибегают к сочетанию административных и экономических методов следующим образом:

1) используют административные методы, устанавливая административную ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (статья 6.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях)<sup>2</sup>;

2) используют экономические методы, устанавливая меры финансовой поддержки хозяйствующим субъектам при соблюдении ими санитарно-эпидемиологических требований и ограничительных мер (например, пункт 1.2.5 Постановления Правительства Москвы от 06.07.2021 № 976-ПП)<sup>3</sup>.

В целом представления о формах и методах управленческих действий позволяют сделать вывод, что и методы, и формы управленческих действий в их неразрывной связи избираются субъектами государственного управления с учетом необходимости эффективного достижения целей деятельности и модернизируются соответственно развитию последних.

---

<sup>1</sup> Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»: Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2020 № 15 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.10.2021).

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

<sup>3</sup> О финансовой поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства по реализации мероприятий, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции в городе Москве: постановление Правительства Москвы от 06.07.2021 № 976-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

### Глава 3. Новые стратегии и условия модернизации форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

#### § 3.1. Стратегическое государственное управление: общая характеристика, правовое регулирование

В предыдущих параграфах отмечалось, что ключевыми элементами управленческой деятельности выступают ее цели и задачи, которые существенным образом влияют на систему форм и методов соответствующей деятельности. Сама постановка целей и задач на долгосрочную перспективу отражает устремление государственных органов на социально-экономическое и политическое развитие государства. Еще в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 6 марта 1997 года определялось, что усилия государства «должны быть направлены и на решение сегодняшних проблем, и на достижение стратегических целей»<sup>1</sup>.

Подобная дихотомия «решение сегодняшних задач / достижение стратегических целей» позволяет дифференцировать виды управленческой деятельности в зависимости от целевых установок на тактическое (оперативное) и стратегическое управление, определяемые в некоторых источниках как уровни управления<sup>2</sup>. Профессора А.И. Селиванов и А.Г. Хабибулин предлагают следующие дефиниции указанным понятиям: *тактическое (оперативное) управление* – управление, преследующее задачу реагирования «на возникшую ситуацию (проблему) для ее эффективного использования либо нейтрализации», а *стратегическое управление* – это управление «исходя из задач достижения некоторой удаленной во времени (т.е. стратегической) цели»<sup>3</sup>. В развитие приведенных положений некоторые авторы дополнительно настаивают на дифференциации тактического и оперативного управления. По их

---

<sup>1</sup> Послание Президента Федеральному Собранию от 6 марта 1997 года «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> См., напр.: *Игнатъевский В. А.* Взаимосвязь стратегического и тактического уровней управления в региональной экономике / В. А. Игнатъевский // *Инновационное развитие территорий : Материалы III Международной научно-практической конференции*, Череповец, 25–27 февраля 2015 года / Отв. за вып. З.М. Магруппова. – Череповец: Череповецкий государственный университет, 2015. – С. 61–63.

<sup>3</sup> *Селиванов А.И.* Разработка методологии и создание системы стратегического управления безопасностью России как комплексная научная проблема / А.И. Селиванов, А.Г. Хабибулин // *Российский следователь*. – 2009. – № 4. – С. 33–36.

мнению, процесс *тактического управления* «направлен на обеспечение стабилизации, организационной устойчивости служб и подразделений», в то время как *оперативное управление* представляет собой «организационное воздействие субъекта управления на объект в целях обеспечения незамедлительного реагирования на ситуационные изменения в среде функционирования»<sup>1</sup>. Подобным образом Министерство экономического развития РФ в зависимости от горизонта планирования дифференцирует управление следующим образом: на стратегическом уровне – планирование на период от 6 лет, на тактическом – от 1 года до 6 лет, на оперативном – от 3 месяцев до 1 года<sup>2</sup>. Дополнительно выделяется операционный уровень от 1 дня.

На основании представленных позиций возможно дифференцировать на практике формы и методы управленческой деятельности. Например, Министерство общественной безопасности Свердловской области: 1) на уровне *стратегического управления* разрабатывает и реализует план гражданской обороны и защиты населения; 2) на уровне *тактического управления* создает и поддерживает в состоянии постоянной готовности к использованию технические системы управления гражданской обороны, системы оповещения населения об опасностях; 3) на уровне *оперативного управления* согласовывает проведение публичного мероприятия либо отказывает в согласовании его проведения<sup>3</sup>.

Таким образом, названные уровни управления в настоящее время действительно востребованы в деятельности исполнительных органов государственной власти. При этом, начиная с 2000 годов, в мировой и российской управленческой практике значительно выросла значимость стратегического управления<sup>4</sup>. Как отмечает К.В. Голоскоков: «Еще двадцать лет назад было замечено, что власть занята тактическими мероприятиями и не занимается стратегией»<sup>5</sup>. Он отметил, что на федераль-

<sup>1</sup> Хозаев П. Б. Оперативное управление в деятельности территориальных органов МВД России / П. Б. Хозаев // Закон и право. – 2017. – № 3. – С. 100.

<sup>2</sup> Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти : распоряжение Министерства экономического развития Российской Федерации от 14.04.2014 № 26Р-АУ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

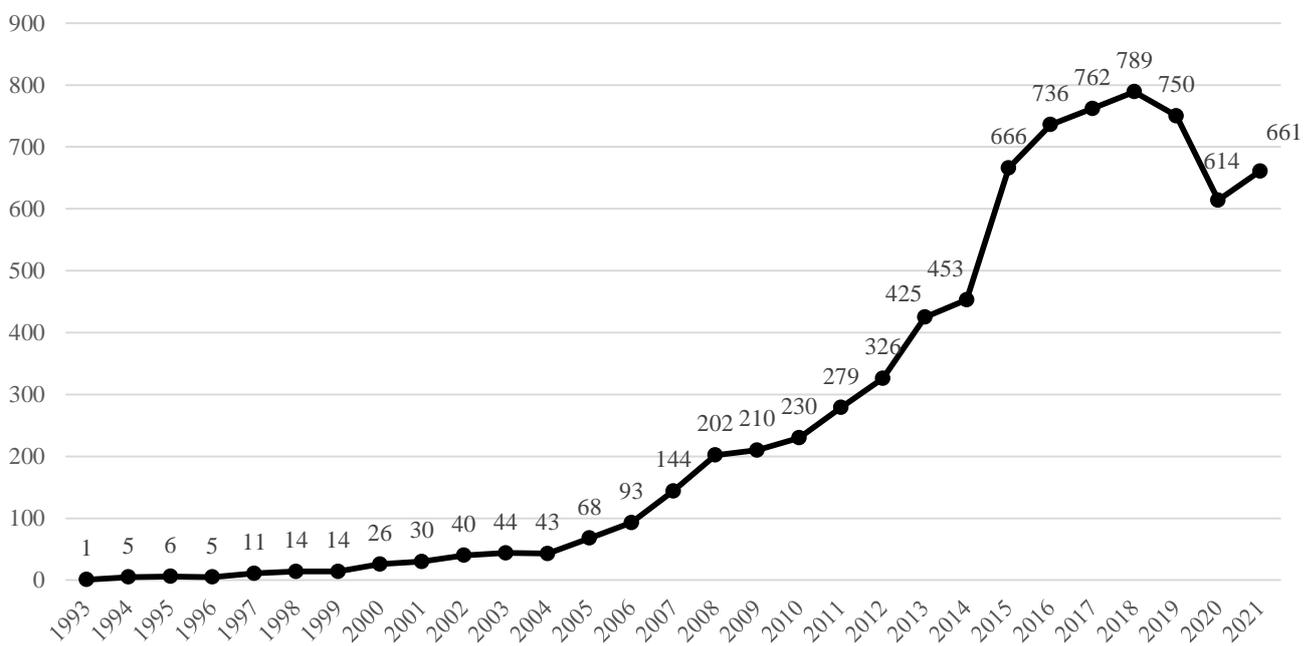
<sup>3</sup> О Министерстве общественной безопасности Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 16.12.2016 № 868-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>4</sup> Абучакра Р. Эффективное правительство для нового века : Реформирование государственного управления в современном мире / Р. Абучакра, М. Хури; [предисл. Робин Батлер ; послесл. Субраманьян Ранджан] : [перевод с английского]. — М.: Издательство «Олимп–Бизнес», 2016. – С. 37-49.

<sup>5</sup> Голоскоков Л.В. Концептуальные и правовые основы стратегического управления / Л.В. Голоскоков // Россия: тенденции и перспективы развития. – 2019. – №14-1. – С. 75.

ном уровне только в 2001 году появился первый документ под названием «стратегия» – «Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации».

На уровне субъектов РФ и муниципальных образований наблюдается схожая ситуация. Если в период с 1993 по 1999 год в субъектах РФ и муниципальных образованиях совокупно было принято 45 правовых актов, содержащих в наименовании слово «стратегия», то в период с 2017 по 2021 год количество аналогичных актов возросло до 3 576, то есть в 79 раз. Более подробно информация о количестве ежегодно принимаемых правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, содержащих в наименовании понятие «стратегия», представлена на рисунке 3.



**Рисунок 3 – Количество ежегодно принимаемых правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований, содержащих в наименовании понятие «стратегия»**

Источник: разработано автором по результатам анализа СПС «Консультант-Плюс»

Отметим, что первой стратегией, принятой на уровне субъектов РФ, стала Стратегия внешнеэкономической деятельности Республики Татарстан от 31.12.1993<sup>1</sup>. Впоследствии система стратегий стала значительно более многообразной.

Однако «стратегическое государственное управление» не сводится только к разработке различного рода стратегий. В экономике и менеджменте стратегическое управление подразумевает не только разработку собственно стратегий, но и предва-

<sup>1</sup> О стратегии внешнеэкономической деятельности Республики Татарстан и механизме ее реализации : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.1993 № 759 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

рительный анализ среды, последующее выполнение стратегий и контроль<sup>1</sup>. Таким же образом должна выстраиваться и «архитектура» системы стратегического государственного управления. Согласно выводам Л.А. Душаковой, «стратегическое управление включает анализ и выбор стратегических позиций (стратегическое планирование) и управление в реальном масштабе времени (стратегическое управление)»<sup>2</sup>. При этом информационное обеспечение выступает условием качественного контроля за процессом «достижения плановых показателей, а также оценки эффективности и результативности стратегического государственного управления»<sup>3</sup>.

Отметим, что категория «стратегическое государственное управление» легализована в настоящее время фрагментарно. Как отмечает Т.В. Щукина: «законодательно стратегическое управление неразрывно связано и взаимообусловлено с категорией стратегического планирования»<sup>4</sup>. Именно Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определяет, что одной из задач стратегического планирования является *координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики*. В статье 10 этого же закона устанавливается бланкетная норма, в соответствии с которой Президент РФ определяет цели и задачи стратегического управления. Для обеспечения реализации соответствующего правотворческого полномочия Указом Президента РФ утверждены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации<sup>5</sup>.

Отметим, что современные представления о стратегическом управлении сформировались в результате длительного развития законодательства, управленческой практики и научных исследований, которые отражают смену этапов развития стратегического управления. Смена соответствующих этапов была в первую очередь неразрывно связана со сменой используемых методов управленческой деятельности. Рассмотрим в общем виде развитие правового регулирования стратегического управления, в том числе применительно к региональному уровню.

---

<sup>1</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 1998. – 296 с.

<sup>2</sup> Душакова Л.А. Указ. соч. С. 79.

<sup>3</sup> Там же. С. 58.

<sup>4</sup> Щукина Т.В. Правовое регулирование новых стратегий публичного управления в Российской Федерации: учебник для магистратуры // Воронеж: Изд-во Научная книга: 2018. – С.114

<sup>5</sup> Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

### 1. Внедрение программно-целевого подхода.

В основе соответствующего подхода лежит применение программно-целевого метода, идеи об эффективности которого появлялись еще в советское время. По мнению Н.К. Липович, *программно-целевое управление* представляет особый тип управленческой деятельности, при котором поставленные конечные результаты достигаются путем выполнения временной, комплексной программы, определения ее исполнителей и создания организационного механизма управления разработкой и реализацией этой программы с выделением соответствующих ресурсов<sup>1</sup>. Отмечается, что зачатки программно-целевого подхода отражались в советском управлении еще при реализации принятого в 1920 году ленинского плана ГОЭЛРО, пятилетних и годовых планов и т.д.<sup>2</sup>. Позднее активизация разработки программ пришлась на время Перестройки: только в Свердловской области в то время реализовывалось 5 комплексных программ (например, комплексная целевая программа «Здоровье» на 1986 – 1990 годы, программа «Жилье» до 1990 года и др.).

Действительно, сущность этого метода заключается в выработке определенной временной программы развития, направленной на достижение некоторых социально-экономических результатов. Подобные программы развития фиксируются в специальных политико-правовых документах: стратегиях, планах, программах<sup>3</sup>. Длительное время их разработка регулировалась Федеральным законом от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>4</sup>. В соответствии с законом принимались прогнозы и программы социально-экономического развития, долгосрочные целевые программы и прочие документы.

Востребованность разработки соответствующих документов связана не столько с фиксацией некоторых целей и задач деятельности, сколько с определением механизма их достижения, в том числе *увязки с финансовым обеспечением*. Высокая ценность этой идеи сегодня лежит в основе ранее упомянутой задачи стратегического планирования по координации государственного и муниципального стратегиче-

<sup>1</sup> Липович Н.К. Указ. соч. С. 54.

<sup>2</sup> Там же. С. 39.

<sup>3</sup> Калинина Л.Е. Программно-целевой метод как метод государственного управления / Л.Е. Калинина // Российская юстиция. – 2012. – № 12. – С. 36–37.

<sup>4</sup> О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

ского управления и мер бюджетной политики. Принципиальным отличием программно-целевого метода выступает переход от управления затратами (что свойственно для тактического управления) к управлению, ориентированному на результат. Именно с учетом ожидаемых результатов формируется необходимый бюджет, который является неотъемлемым условием осуществления управленческой деятельности<sup>1</sup>. Поэтому полноценное представление о программно-целевом методе (и впоследствии об иных методах, обеспечивающих стратегическое развитие) невозможно в отрыве от требований бюджетного законодательства.

Изначально основой программно-целевого финансирования являлись положения Закона РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР». В статье 4 указанный закон определял, что «составление бюджета производится в соответствии с прогнозами и программами социально-экономического развития территорий». Позднее аналогичные положения были закреплены в Законе РФ от 15 апреля 1993 года № 4807-1<sup>2</sup>. Одним из важных элементов этого закона стало противопоставление текущих расходов и бюджета развития. В условиях реализации указанных законов в субъектах РФ расширилась практика разработки соответствующих документов развития – планов, прогнозов, программ. Одновременное прогнозирование и программирование социально-экономического развития позволило обеспечить прослеживаемость системных связей между различными документами и отсутствие межведомственной конкуренции<sup>3</sup>. Для установления подобных связей в некоторых субъектах РФ были установлены порядки разработки таких документов, например:

- постановлением Совета Министров Чувашской Республики от 30.11.1992 № 389 утвержден Порядок разработки и реализации целевых программ развития<sup>4</sup>;
- постановлением Главы администрации Ульяновской области от 02.11.1994 № 193 определена система оперативного управления развитием Ульяновской обла-

<sup>1</sup> О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления: закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4807-1 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>3</sup> Калинина Л.Е. Указ. соч. С. 36–37.

<sup>4</sup> Об утверждении Порядка разработки и реализации целевых программ развития Чувашской Республики : постановление Совета Министров Чувашской Республики от 30.11.1992 № 389 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

сти, которая в том числе требовала подготовки оперативного прогноза социально-экономического развития<sup>1</sup>.

В отдельных случаях реализация программно-целевого метода управления в субъектах РФ регулировалась требованиями федеральных правовых актов. Например, Правительством РФ 29 марта 1994 года был утвержден статус Программы социально-экономического развития Республики Саха (Якутия)<sup>2</sup>.

В то же время на федеральном уровне в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 разрабатывались *федеральные целевые программы*<sup>3</sup>. Они с учетом разрабатываемых на региональном уровне целевых программ стали в тот период «основным программно-целевым инструментом осуществления государственной социально-экономической политики, проведения реформ»<sup>4</sup>. Отметим, что срок действия некоторых федеральных целевых программ в настоящее время продлевается. Однако принятый в 2014 году Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» требует прекращения их реализации после окончания срока их действия (часть 5 статьи 47).

Далее реализация программно-целевого метода была напрямую связана с положениями принятого в 1998 году Бюджетного кодекса РФ, после вступления в силу которого ранее упомянутые Закон РСФСР от 10 октября 1991 года № 1734-1 и Закон РФ от 15 апреля 1993 года № 4807-1 были признаны утратившими силу. Вместе с тем БК РФ по-прежнему предполагал разработку *прогнозов социально-экономического развития территорий и долгосрочных целевых программ*, которые впоследствии утверждались законодательным (представительным) органом. В развитие соответствующих положений были приняты законы субъектов РФ. Например, в Свердловской области законами было утверждено 33 государственные целевые программы<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> О системе оперативного управления развитием Ульяновской области : постановление Главы администрации Ульяновской обл. от 02.11.1994 № 193 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Об утверждении статуса Программы социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) и Положения об администрации этой программы : постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.1994 № 244 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>3</sup> О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» : постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>4</sup> Винник Д.А. Приоритетные национальные проекты и укрепление российской государственности / Д.А. Винник // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 28–30.

<sup>5</sup> Сводная информация о законах Свердловской области и их систематизированные перечни (1994 – 2019 годы) / Н.А. Воронин, А.В. Мазеин, А.А. Фахрисламов. – Екатеринбург: Законодательное Собрание Свердловской области, 2021. – С. 116–130.

2. *Внедрение проектного подхода при реализации приоритетных национальных проектов, проектов субъектов РФ.*

На следующем этапе, начиная с 2005 года, была предпринята первая попытка комплексного решения стратегических задач посредством разработки и реализации *приоритетных национальных проектов*. О необходимости реализации соответствующих проектов было объявлено Президентом РФ 5 сентября 2005 года: «концентрация бюджетных и административных ресурсов на повышении качества жизни граждан России – это необходимое и логичное развитие нашего с вами экономического курса, который мы проводили и будем проводить дальше»<sup>1</sup>. В связи с этим Президентом РФ 21 октября 2005 года был принят Указ «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике»<sup>2</sup>. На заседании Президиума Совета 21 декабря 2005 года (протокол № 2) были утверждены направления, основные мероприятия и параметры 4 приоритетных национальных проектов: «Развитие агропромышленного комплекса», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Здоровье» и «Образование»<sup>3</sup>. Началось внедрение проектного подхода, который отражает «метод управления и координации разрабатываемыми ... программами и проектами с целью решения всеохватывающих задач народно-хозяйственного значения»<sup>4</sup>. Специфика проектного подхода заключается также в том, что он наиболее подходит для реализации конкретных мероприятий в условиях ограниченности времени и ресурсов<sup>5</sup>. Т.В. Щукина отмечает, что цикл проекта включает этапы: инициирование, подготовка, реализация и управление изменениями, завершение, мониторинг реализации и оценка<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета // Президент России : офиц. сайт. – 2005. – 5 сентября. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23157> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике : Указ Президента Российской Федерации от 21.10.2005 № 1226 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>3</sup> См.: О направлениях, основных мероприятиях и параметрах приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» : решение президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, протокол № 2 от 21 декабря 2005 г. // ГАРАНТ.РУ: [сайт]. – Москва, 1990–2021. – URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>4</sup> Трофимова О.М. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении / О.М. Трофимова, С.А. Маковкина // Вопросы управления. – 2016. – №4 (22). – С. 53.

<sup>5</sup> Вершинин В.П. Верификация отличий проекта от программы / В.П. Вершинин // Вестник УРАО. – 2020. – № 1. – С. 108.

<sup>6</sup> Щукина Т.В. Правовое регулирование новых стратегий публичного управления ... С.114.

Финансовое обеспечение мероприятий приоритетных национальных проектов осуществлялось в рамках федеральных целевых программ<sup>1</sup>.

Некоторые субъекты РФ по подобию структуры приоритетных национальных проектов разработали *собственные проекты: краевые, областные* и т.п. Например, в Пермском крае краевые проекты разрабатывались в соответствии с постановлением Правительства от 05.04.2007 № 52-п<sup>2</sup>. Краевой проект представлял собой «согласованный по целям, задачам, ресурсам, исполнителям и результатам комплекс мероприятий, направленных на решение наиболее важных задач»<sup>3</sup>. Вместе с тем период финансирования краевых проектов (до 2 лет) не позволял говорить о стратегическом видении. Тем не менее, в Пермском крае только в 2007 году было разработано 5 краевых проектов («Противопожарная безопасность», «Электронное Прикамье», «Создание инновационной системы формирования профессиональных компетенций кадров», «24-20 (снижение налога на прибыль предприятий)», «Проект развития газификации региона»)<sup>4</sup>.

Разработанные в тот период приоритетные национальные и региональные проекты по своей организационной структуре все же были далеки от современного представления о проектах: не формировались проектные офисы, не распределялась ответственность, адаптация к проектной среде не проводилась и т.д. Поэтому проекты фактически стали в тот период наиболее значимыми целевыми программами, хотя и имели наименования «проект».

В тот же период значительные изменения произошли в бюджетном законодательстве. Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ была изложена в новой редакции статья 179 БК РФ, устанавливавшая необходимость разработки долгосрочных целевых программ<sup>5</sup>. Изменения предполагали, что соответствующие программы должны утверждаться не законом, а высшим исполнительным органом госу-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21.12.2005 № 152н // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Об утверждении Порядка представления, отбора, разработки и реализации краевых проектов : постановление Правительства Пермского края от 05.04.2007 № 52-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См., напр.: О краевом проекте «Электронное Прикамье» на 2007 год : постановление Правительства Пермского края от 23.03.2007 № 42-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>5</sup> О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации: федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

дарственной власти субъекта РФ. Существенное значение приобрели требования по ежегодной оценке эффективности реализации программ. В период до следующих значительных изменений статьи 179 БК РФ в Свердловской области Правительством было принято 34 долгосрочные целевые программы. Также в БК РФ была введена статья 179<sup>3</sup>, допускающая возможность разработки *ведомственных целевых программ*. Очевидно, такое решение было направлено на повышение управляемости социально-экономическим развитием. При этом при формировании программ учитывались цели, задачи и мероприятия приоритетных национальных проектов, реализуемых в соответствующих сферах<sup>1</sup>.

Деятельность по разработке долгосрочных и ведомственных целевых программ на региональном уровне стала более системной. Органы государственной власти определяли порядки разработки таких программ, требования к их структуре, финансированию и т.п.<sup>2</sup>. Субъектами РФ преимущественно определялось, что долгосрочные целевые программы включают в себя несколько *подпрограмм*, направленных на решение отдельных задач. В некоторых случаях для рациональной организации исполнения программ выделялись *общепрограммные мероприятия*<sup>3</sup>.

В свою очередь ведомственные целевые программы, являясь комплексом взаимозавязанных мероприятий, направленных на решение конкретной тактической задачи, стоящей перед государственным органом, как правило, представляли *единый документ* и не разделялись на подпрограммы. В ряде субъектов РФ допускалось разделение ведомственной целевой программы на *ведомственные программы*, направленные на решение одной из задач органа, и программ, определяющих *основные направления деятельности* органа (например, в Республике Карелия такие программы назывались «Результаты и основные направления деятельности»)<sup>4</sup>.

В дальнейшем на методологию разработки программ существенное влияние оказало принятие Постановления Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 «Об утвер-

---

<sup>1</sup> *Щукина Т.В.* Правовое регулирование новых стратегий публичного управления... С.135.

<sup>2</sup> См., напр.: О долгосрочных целевых программах Пензенской области : постановление Правительства Пензенской области от 09.03.2011 № 137-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>3</sup> Об утверждении Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Иркутской области и их формирования и реализации и порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от 19.10.2012 № 575-пп // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>4</sup> О ведомственных целевых программах Республики Карелия : постановление Правительства Республики Карелия от 02.06.2009 № 118-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

ждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». Разработанные в соответствии с Порядком государственные программы фактически зафиксировали *переход от управления приоритетными национальными проектами 2005 года к управлению государственными программами*. Примечательно, что после издания постановления № 588 и до принятия Федерального закона от 7 мая 2013 года № 104-ФЗ бюджетное законодательство не предусматривало возможность финансирования государственных программ как таковых (в БК РФ по-прежнему регулировались долгосрочные целевые программы). Соответствующий пробел был компенсирован положениями вышеуказанного постановления Правительства РФ. В первоначальной редакции предусматривалось, что *государственная программа* включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти. Аналогичным образом в некоторых субъектах РФ стали разрабатываться самостоятельные государственные программы, которые в свою очередь включали долгосрочные и иные целевые программы<sup>1</sup>.

Хотя на этом этапе многие программы и иные стратегические документы были подчинены идее реализации приоритетных национальных проектов, система инструментов их реализации в виде различных долгосрочных, ведомственных и иных программ с каждым годом становилась все более громоздкой. Приоритет на практике отдавался краткосрочному и узконаправленному планированию. Например, в Краснодарском крае за десятилетний период, начиная с 2008 года, главой администрации (губернатором) была принята только одна долгосрочная целевая программа и более 70 ведомственных целевых программ<sup>2</sup>. При этом некоторые документы разрабатывались на один год<sup>3</sup>. Указанные обстоятельства требовали корректировок системы управления, обеспечивающей достижение стратегических задач.

---

<sup>1</sup> См., напр.: Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Приморского края : постановление Администрации Приморского края от 13.04.2012 № 88-па // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Об утверждении долгосрочной целевой программы повышения финансовой грамотности населения Краснодарского края на 2010 - 2012 годы : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 19.06.2009 № 51 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>3</sup> Об утверждении ведомственной целевой программы «Информационное общество Кубани на 2011 год» : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 11.02.2011 № 87 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

*3. Реализация стратегических указов Президента РФ и принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как фактор консолидации стратегической управленческой деятельности.*

В день инаугурации 7 мая 2012 года Президентом РФ были подписаны 11 указов о реализации политики в различных сферах управления (номера указов 596–606), которые позднее стали именоваться общественностью «майскими». Президентом в данных указах были поставлены различные цели и задачи со сроками исполнения до 2018 года в сферах экономической, социальной, демографической и жилищной политики, политики в сферах здравоохранения, образования и науки, в области государственного управления, международных отношений, по вопросам военной службы и развития Вооруженных Сил, внешнеполитического курса. Соответствующими указами Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ надлежало реализовать поставленные задачи. Подобные требования, поставленные одновременно перед органами государственной власти федерального уровня и субъектов РФ, способствовали формированию единого общегосударственного подхода к комплексному решению стратегических задач.

Наиболее существенное влияние на методологию стратегического государственного управления оказал подпункт «а» пункта 2 Указа Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике». Правительству было поручено подготовить и внести в Государственную Думу проект федерального закона о государственном стратегическом планировании<sup>1</sup>. В пояснительной записке законопроекта отмечалось, что он обеспечивает набор управленческих инструментов, которые направлены на расширение периода государственного прогнозирования и планирования, выйдя за рамки бюджетного цикла, позволяют увязать долгосрочные и среднесрочные документы стратегического планирования<sup>2</sup>.

Само стратегическое планирование в принятом Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» было определено как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития РФ,

---

<sup>1</sup> О долгосрочной государственной экономической политике : указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Законопроект № 143912-6 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности : офиц. сайт. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/143912-6> (дата обращения 27.12.2021).

субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Одновременно в научной дискуссии вновь приобрел актуальность вопрос об отнесении планирования к функциям или методам государственного управления<sup>2</sup>. Разделяя взгляд на планирование как функцию управления, отметим, что созданная Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» система позволяет сделать следующий вывод. Планирование действительно является функцией управления, поскольку отражает вид властного, целеполагающего, организующего и регулирующего воздействия на общественные процессы. При этом комплексной реализации соответствующей функции способствует использование методов планирования: целеполагания, прогнозирования, планирования (составления планов) и программирования. В совокупности применение этих методов обеспечивает фиксацию конечных целей управления, формирование видения развития ситуации, распределение необходимых мероприятий во времени и определение финансовых и иных ресурсов их выполнения. Осуществляя стратегическое планирование, органы государственной власти и местного самоуправления руководствуются принципами стратегического планирования, в том числе сбалансированности, единства и целостности. С учетом этого формируется система стратегического управления без внутренних противоречий, которая является условием организации управленческой деятельности, обеспечивающей консолидацию усилий для эффективного стратегического управления социально-экономическим развитием.

Таким образом, принятый Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» создал инструментарий, формирующий систему стратегического планирования деятельности, обеспечивающей достижение показателей, определенных Президентом РФ. Поставленные задачи и их ключевые показатели легли в основу формирования документов стратегического планирования, в том чис-

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании ...

<sup>2</sup> *Богданов Д.С.* Стратегическое планирование как форма и метод государственного и муниципального управления / С.А. Измалков, Д.С. Богданов // *Terra Economicus*. – 2011. – Т. 9. – № 4-2. – С. 97–99 ; *Горбунова О.Н.* Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы и пути решения / О.Н. Горбунова, Т.А. Вершило // *Финансовое право*. – 2018. – № 2. – С. 16–19.

ле стратегий и прогнозов социально-экономического развития субъектов РФ<sup>1</sup>. Для их реализации формировались планы деятельности, а также определялись ответственные органы<sup>2</sup>. Финансовое обеспечение соответствующих мероприятий осуществлялось за счет государственных программ. Принятый 7 мая 2013 года Федеральный закон № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» заменил в статье 179 БК РФ положения о долгосрочных целевых программах положениями о государственных программах. Одновременно статус государственных программ наряду с другими документами определялся в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». С учетом этих изменений в законодательстве впервые за длительное время было достигнуто единство стратегического планирования и мер бюджетной политики.

При наличии методологии стратегического планирования, установленной федеральным законодательством, выработка стратегических задач на региональном уровне стала более последовательной и обоснованной. С положительной точки зрения на систему стратегического управления повлиял период планирования, который впервые за длительное время стал повсеместно превышать 6 лет. Единый вектор социально-экономического развития, заложенный «майскими» указами, связал управленческую деятельность на федеральном, региональном и местном уровне.

*4. Гибридизация проектного и программного управления, в том числе в условиях необходимости достижения национальных целей развития.*

В середине 2016 года на федеральном уровне вновь было принято решение о необходимости достижения отдельных задач с использованием проектного подхода. Поводом для таких выводов стало изменение с 2014 года внешней конъюнктуры реализации стратегических задач (политические и экономические санкции)<sup>3</sup>. Поскольку проектный подход является наиболее подходящим для реализации конкретных ме-

---

<sup>1</sup> См., напр.: О прогнозе социально-экономического развития Нижегородской области на 2013 год и на период до 2015 года : постановление Правительства Нижегородской области от 26.09.2012 № 673 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» : распоряжение Правительства Республики Мордовия от 22.07.2013 № 403-Р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>3</sup> Выступление на Заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам // Президент России : офиц. сайт. – 2016. – 13 июля. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52504> (дата обращения 27.12.2021).

роприятий в условиях ограниченности времени и ресурсов, был создан Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам<sup>1</sup>.

На первом заседании нового Совета Президент РФ отметил, что «проектная работа начинается не с чистого листа», вспомнив приоритетные проекты 2005 года. С учетом имеющегося опыта и развития научных представлений о проектном управлении на заседании Совета 19 октября 2016 года был утвержден первый *приоритетный проект* – «Ипотека и арендное жилье». Впоследствии были утверждены паспорта еще 28 проектов. Проектная деятельность осуществлялась в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 1050<sup>2</sup>. Данным постановлением были *взаимовязаны государственные программы*, разработка которых продолжалась, и *приоритетные проекты*, что обеспечивало их бюджетное финансирование. Было определено, что приоритетные проекты, соответствующие сферам реализации государственных программ РФ, отражаются в составе этих государственных программ РФ в виде их структурных элементов. С учетом этого были внесены изменения в Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ от 02.08.2010 № 588.

Была полностью разработана методология проектной деятельности. Организационная структура системы управления проектной деятельностью включала постоянные органы управления, в том числе проектные офисы, временные органы управления, обеспечивающие и вспомогательные органы управления. Аппаратом Правительства РФ были разработаны методические рекомендации по подготовке предложения по приоритетному проекту, по подготовке паспорта проекта, по управлению изменениями проекта и т.д.<sup>3</sup>.

Одновременно практика проектного управления начала распространяться в субъектах РФ. Для рассмотрения вопросов, связанных со стратегическим развитием и реализацией приоритетных проектов в субъектах РФ были созданы соответствующие

---

<sup>1</sup> О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам : Указ Президента Российской Федерации от 30.06.2016 № 306 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>3</sup> Методические рекомендации по мониторингу приоритетных проектов (про-грамм) : утверждены Аппаратом Правительства Российской Федерации 01.12.2016 № 9163п-П6 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

щие советы, межведомственные комиссии, единые методологические центры<sup>1</sup>. Органы государственной власти субъектов РФ утверждали положения об управлении проектами, методические рекомендации и прочее<sup>2</sup>. Неотъемлемым субъектом управленческой деятельности стали проектные офисы<sup>3</sup>.

С учетом этого в субъектах РФ началась реализация региональных проектов: например, «Открытый регион» в Ямало-Ненецком автономном округе, «Дворовая практика» в Нижегородской области и другие.

В 2018 году проектное управление вновь претерпело изменения. В день инаугурации 7 мая 2018 года Президентом РФ был подписан Указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>4</sup>. Указом впервые за все время были *одновременно определены и стратегические задачи, и проекты, обеспечивающие их достижение*, по 12 направлениям. При этом было уточнено, какие задачи нужно обеспечить при разработке каждого проекта.

19 июля 2018 года Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам был преобразован в Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам<sup>5</sup>. Позднее было разработано новое положение об организации проектной деятельности и ее функциональная структура, хотя методические указания по разработке национальных проектов (программ), утвержденные в 2018 году, действовали до принятия новых указаний 14 октября 2019 года<sup>6</sup>. С учетом этого были разработаны соответствующие национальные про-

---

<sup>1</sup> См., напр.: О едином методологическом центре по реализации муниципальных программ, приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципальных образований Пермского края : постановление Правительства Пермского края от 31.05.2016 № 333-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Об утверждении Положения по управлению проектами в исполнительных органах государственной власти Ивановской области и аппарате Правительства Ивановской области : распоряжение Губернатора Ивановской области от 15.09.2016 № 142-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>3</sup> Об утверждении состава проектного офиса Министерства здравоохранения Свердловской области и составов рабочих органов приоритетных региональных проектов в сфере здравоохранения : приказ Министерства здравоохранения Свердловской области от 30.05.2017 года № 892-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>4</sup> О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>5</sup> Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 19.07.2018 № 444 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>6</sup> Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

екты и федеральные проекты, которые обеспечивали реализацию отдельных целей национальных проектов.

В настоящее время в управленческой практике элементы программного и проектного подхода к стратегическому управлению социально-экономическим развитием консолидируются. Более того, наблюдается гибридизация соответствующих методов. В частности, это подтверждается выделением в составе государственной программы проектов и процессных мероприятий<sup>1</sup>.

Значительное влияние на современную направленность и проектного, и программного управления на государственном уровне оказывают национальные цели развития на период до 2030 года, утвержденные Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474:

1) с учетом изменений от 24 июня 2021 года, Постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» установило, что *национальный проект* – проект (программа), направленный на достижение национальных целей и их целевых показателей и обеспечивающий достижение общественно значимых результатов и их показателей;

2) положение о системе управления государственными программами, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 мая 2021 года № 786, установило, что *государственная программа* – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, в том числе направленных на достижение национальных целей развития РФ<sup>2</sup>.

Таким образом, и для проектного, и для программного управления стратегическое значение приобретают национальные цели развития. Это транслируется и в региональное законодательство, поскольку учет национальных целей развития осуществляется при разработке государственных программ субъектов РФ и при органи-

---

<sup>1</sup> О системе управления государственными программами Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Там же.

зации их проектной деятельности<sup>1</sup>. В настоящее время, как и в предыдущие периоды, эти два подхода одинаково востребованы субъектами государственного управления, поскольку способны наиболее акцентированно реализовать стратегическое устремление государства.

Поскольку национальные цели развития до 2030 года направлены на умножение человеческого капитала, то есть должны обеспечить увеличение численности населения страны, повысить уровень жизни граждан, создать комфортные условия для их проживания, а также раскрытия таланта каждого, стратегическое управление становится сегодня в наивысшей степени *ориентированным на человека*.

В менеджменте ориентация на человека как клиента отражает стратегию *клиентоцентричности*. П. Фейдер и С. Томс предлагают под клиентоцентричностью понимать стратегию, которая обеспечивает развитие и согласованность товаров и услуг с текущими и будущими потребностями самих клиентов<sup>2</sup>. Аналогичным образом клиентоцентричный подход встраивается в систему стратегического государственного управления. По мнению профессора В.А. Мау, такой подход «позволяет государству взаимодействовать с гражданами и бизнесом в соответствии с их потребностями – удобно, быстро, с учетом индивидуальных особенностей»<sup>3</sup>. Подобные научные представления востребованы субъектами государственного управления. Выступая с отчетом о работе Правительства РФ, Председатель Правительства РФ в 2020 году отметил, что государству необходимо «выстраивать все сервисы государства вокруг потребностей людей», при этом «результат должен быть важнее формальных процедур и регламентов»<sup>4</sup>.

Отдельно отметим, что стратегия клиентоцентричности, выработанная для бизнес-процессов, все-таки отличается от клиентоцентричного подхода в государственном управлении. Различие стоит на том основании, что в бизнесе, исходя из предпочтений, склонности и потенциала клиентов, осуществляется перераспределение ограниченных ресурсов в сторону более качественного обслуживания более

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации государственных программ Тамбовской области : постановление администрации Тамбовской области от 16.11.2021 № 840 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>2</sup> Фейдер П. Клиентоцентричность. Отношения с потребителями в цифровую эпоху / П. Фейдер, С. Томс. – М. : Альпина Паблишер, 2021. – 190 с.

<sup>3</sup> Клиентоцентричность государственного управления обсудят на ПМЭФ-2021 // Петербургский международный экономический форум : сайт. – 2021. – URL: <https://forumspb.com/news/news/klientotsentrichnost-gosudarstvennogo-upravlenija-obsu-djat-na-pmef-2021/> (дата обращения 25.05.2021).

<sup>4</sup> Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе 2020 // Правительство Российской Федерации : офиц. сайт. – 2020. – 20 июля. – URL: <http://government.ru/news/40074/> (дата обращения 12.05.2021).

«лучших» клиентов<sup>1</sup>. В государственном управлении подобная идея недопустима, поскольку это нарушит принцип равенства всех перед законом.

В настоящее время, как отмечает заместитель Председателя Правительства – Руководитель Аппарата Правительства РФ Дмитрий Григоренко, клиентоцентричность представляет собой «изменение подходов государства к оказанию услуг не как идеальному процессу, а как достижению конечного результата в виде удовлетворенности гражданина»<sup>2</sup>. Достижение соответствующего состояния соответствует идее обеспечения «цифровой зрелости» государственного управления, поскольку в соответствии с Единым планом по достижению национальных целей развития РФ является фактором реализации этой задачи<sup>3</sup>. Этим же планом предусмотрено, что внедрение принципов клиентоцентричности осуществляется в рамках федерального проекта «Клиентоцентричность». Также на федеральном уровне установлено, что мероприятия по разработке и внедрению в деятельность органов государственной власти принципов и стандартов клиентоцентричности осуществляются в рамках направления «Развитие государственного управления» государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика»<sup>4</sup>.

В условиях реализации принципа единства системы публичной власти стратегия клиентоцентричности находит отражение в деятельности органов государственной власти субъектов РФ, например:

- Концепция цифровой трансформации Республики Татарстан определяет, что клиентоцентричность усиливает эффекты цифровой трансформации, поскольку обеспечивает вовлечение большего числа пользователей в процесс реализации цифровых сервисов и услуг<sup>5</sup>;

- Стратегия социально-экономического развития Волгоградской области предполагает, что задача по повышению прозрачности государственного управления бу-

---

<sup>1</sup> *Фейдер П.* Указ. соч.

<sup>2</sup> Клиентоцентричное государство – это решение проблем человека без его участия // Правительство Российской Федерации : сайт. – 2021. – URL: <http://government.ru/news/44181/> (дата обращения 25.12.2021).

<sup>3</sup> Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 № 2765-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>4</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» : постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 316 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>5</sup> Об утверждении Концепции цифровой трансформации Республики Татарстан на 2021 - 2024 годы : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.01.2021 № 35 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

дет решена в том числе при реализации принципов клиентоцентричности, поскольку решения будут персонализированы под каждого гражданина<sup>1</sup>.

Таким образом, по мнению автора, *стратегия клиентоцентричности* в государственном управлении в настоящее время отражает современную направленность деятельности субъектов государственного управления на удовлетворение индивидуальных потребностей граждан и иных лиц, предполагающую модернизацию управленческой деятельности с учетом необходимости внедрения новых цифровых технологий, позволяющих автоматизировать процессы управления и обеспечить постоянное взаимодействие в режиме реального времени, в том числе адаптироваться под ожидания и предпочтения получателей государственных услуг. С учетом этого должны обеспечиваться *стандарты клиентоцентричности* в области государственного управления, в том числе: а) формы и методы деятельности должны адаптироваться под ожидания и предпочтения граждан и иных лиц; б) отдельные услуги должны предоставляться гражданам до получения запросов – то есть проактивно; в) интерфейс цифровых сервисов должен быть интуитивно понятен; г) мониторинг ожиданий граждан по улучшению существующих услуг и появлению новых должен носить постоянный характер и т.д.

При этом для того, чтобы индивидуальные предпочтения граждан и иных лиц были учтены в полной мере, стратегическое управление должно использовать современные методы, зарекомендовавшие себя в бизнес-процессах. Прежде всего, речь идет о *методах дизайн-мышления* как гибридного (междисциплинарного) подхода к формированию клиентоцентричной государственной услуги. Отдельно указанные методы рассмотрены в параграфе 3.3 настоящей диссертации.

Проведенный анализ показывает, что стратегическое управление за последние 30 лет стремительно развивалось. В настоящее время стратегическое управление обеспечивает реализацию национальных целей развития, поэтому особое значение для управленческой деятельности приобретает стратегия клиентоцентричности, требующая расширения системы используемых методов, их консолидации и гибридизации.

---

<sup>1</sup> О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года : Закон Волгоградской области от 28.12.2021 № 134-ОД // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

### § 3.2. Общая характеристика стратегий и условий модернизации управленческой деятельности органов исполнительной власти

Как уже отмечалось, формы социальной деятельности, в отличие от форм биологической активности, не имеют генотипической обусловленности<sup>1</sup>. Они вырабатываются и преобразуются человеком и обществом сознательно. По этой причине человек, общество, государство самостоятельно определяют пути модернизации осуществляемой ими деятельности с учетом достигнутого уровня научно-технического, политического, социально-культурного и экономического развития. Поэтому государство в лице его органов должно быть гибким: субъекты государственного управления должны оперативно реагировать на изменения обстановки, быстро внедрять научно-технические достижения, находить в конкретных условиях наилучшие способы решения задач, определять стратегическое видение развития, в противном случае модернизация будет несвоевременна или ее не будет вообще.

В целом модернизационная парадигма несет в себе системное видение закономерностей актуальных социальных, экономических и политических трансформаций<sup>2</sup>. В политическом дискурсе признается идеологическая востребованность концепта «модернизация» со стороны российских властей<sup>3</sup>. Понятие «модернизация» также способно описать происходящие изменения в государственном управлении. По мнению профессора Ю.Н. Старилова, *модернизация в государственном управлении* отражает его осовременивание, основанное «на использовании самых передовых методологий, правовых средств, форм и методов управленческой деятельности»<sup>4</sup>.

Применительно к управленческой деятельности модернизация, по мнению автора, проявляется качественными позитивными изменениями структурных элементов соответствующей деятельности, в первую очередь – управленческих действий. Сделанный автором акцент на изменениях управленческих действий обусловлен тем, что именно изменения содержания соответствующих действий, их форм, методов

---

<sup>1</sup> Караваев Н.Л. Указ. соч. С. 101–105.

<sup>2</sup> Сони́на Е.О. Концепт «модернизация» в политическом дискурсе современной России: проблема идеологизации: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.01 / Сони́на Екатерина Олеговна. – Ростов-на-Дону, 2013. – С. 9.

<sup>3</sup> Там же. – С. 10.

<sup>4</sup> Старилов Ю.Н. Конституцию – в жизнь! (Видны ли горизонты «реализации» Конституции России в области административного права?) / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. – 2013. – № 2(15). – С. 220.

происходят наиболее часто. В то время как субъекты, объекты управленческой деятельности являются более устойчивыми элементами.

Тем не менее, модернизация может охватывать все элементы деятельности:

1) *модернизация субъектов управленческой деятельности* подразумевает преобразования их системы, структуры, которые обеспечивают наиболее качественное государственное управление в отдельной сфере или на отдельной территории (например, в этих целях принят Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус», на территории которой отдельные функции государственного управления выполняют Совет федеральной территории, администрация и иные органы);

2) *модернизация объектов управленческой деятельности* подразумевает изменения их системы, в том числе в связи с появлением новых видов общественных отношений и изменениями существующих отношений (например, в связи с принятием в 2020 году Федерального закона «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» расширился предмет контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности<sup>1</sup>);

3) *модернизация целей управленческой деятельности* может отражать появление новых целей, задач или изменение существующих, отражающее необходимость достижения более высоких результатов (например, ранее упомянутые национальные цели развития до 2030 года);

4) *модернизация управленческих действий* предполагает преобразования их форм, методов, средств осуществления (например, в 2020 году в Свердловской области Законом от 10 декабря 2020 года № 141-ОЗ исключены неактуальные положения, связанные с возможностью приложения к документам территориального планирования бумажных карт, разделенных на планшеты)<sup>2</sup>.

Приведенные примеры подтверждают, что модернизация управленческой деятельности неразрывно связана с изменениями правового регулирования субъектов, объектов, целей и управленческих действий.

---

<sup>1</sup> О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 года № 259-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

<sup>2</sup> О внесении изменений в Закон Свердловской области «О документах территориального планирования муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» : закон Свердловской области от 10 декабря 2020 года № 141-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

На данные элементы обращает внимание профессор Г.К. Артамонова в своей докторской диссертации, говоря о факторах повышения эффективности функционирования системы государственного управления<sup>1</sup>. В своей работе Г.К. Артамонова значительной внимание уделяет оптимизации различных аспектов государственного управления. Понятие «оптимизация», используемое профессором Г.К. Артамоновой, не синонимично понятию «модернизация». Если первое отражает процесс извлечения максимальной пользы при наименьших затратах, то второе – процесс трансформации объекта, общественных отношений до более совершенного, развитого состояния. С учетом этого целесообразно рассматривать оптимизацию как элемент модернизационного процесса.

Сам процесс модернизации не происходит спонтанно, во многих случаях он спланирован. Применительно к управленческой деятельности это обусловлено ее целеполагающим и преобразующим характером<sup>2</sup>. По мнению автора, планирование мероприятий, обеспечивающих отдельные преобразования управленческой деятельности, отражает *стратегию модернизации*. В наиболее общем виде стратегия представляет вектор развития государственного управления, управленческой деятельности<sup>3</sup>. Определение стратегии предполагает не просто установление целей, но и определение этапов, мероприятий по ее достижению. Таким образом, «*стратегия модернизации управленческой деятельности*» представляет собой стратегическую систему планирования мероприятий, обеспечивающих отдельные преобразования управленческой деятельности, и отражающую цели, направления, этапы, меры по достижению ожидаемых результатов изменения содержания управленческой деятельности в конкретных сферах управления. С учетом этого соответствующие стратегии могут фиксироваться в правовых актах, что обеспечивает возможность контроля достижения или недостижения поставленных целей.

В советское время такие стратегии закреплялись в планах экономического и социального развития, что отмечал профессор Б.М. Лазарев<sup>4</sup>. Анализ современного федерального законодательства и законодательства субъектов РФ показывает, что в настоящее время стратегии модернизации управленческой деятельности исполни-

---

<sup>1</sup> Артамонова Г.К. Человек и система государственного управления: Теорет. и орг.-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Артамонова Галия Калимуловна. – Санкт-Петербург, 1997. – С. 61.

<sup>2</sup> Соколов Р.Ю. Указ. соч. С. 10.

<sup>3</sup> Туровский А.А. Стратегия модернизации государственного управления / А.А. Туровский, Р.Ю. Ефремов // Вестник ГУУ. – 2014. – №7. – С. 85–88.

<sup>4</sup> Лазарев Б.М. Перестройка государственного управления. С. 35.

тельных органов государственной власти субъектов РФ не оформлены в виде специальных документов стратегического планирования. При этом анализ законодательства показывает, что элементы соответствующих стратегий (цели и задачи, целевые показатели реализации, план мероприятий и т.д.) определяются на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ: в законах, в подзаконных нормативных правовых актах, в том числе в документах стратегического планирования.

В наиболее общем значении направления модернизации устанавливаются в качестве целей реализации стратегий социально-экономического развития субъектов РФ. Многие стратегии ставят задачи по повышению эффективности государственного управления. С их учетом в субъектах РФ предлагается: а) обеспечить повышение эффективности государственного управления за счет его цифровизации (Челябинская область<sup>1</sup>); б) осуществлять развитие региональной системы стратегического и проектного управления (Республика Адыгея<sup>2</sup>); в) внедрять новые управленческие технологии (Республика Бурятия<sup>3</sup>); г) снижать административные барьеры и осуществлять эффективную бюджетную и налоговую политику (Ростовская область<sup>4</sup>); д) внедрять клиентоцентричный подход к управлению (Ямало-Ненецкий автономный округ<sup>5</sup>); е) внедрять новые методы управления (Республика Саха (Якутия) и т.д.<sup>6</sup>. Соответствующие направления должны обеспечить усиление уровня удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти<sup>7</sup>.

По мнению автора, в условиях, когда элементы стратегии модернизации управленческой деятельности фрагментарно закреплены в разных нормативных пра-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года : постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 31.01.2019 № 1748 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

<sup>2</sup> О Стратегии социально-экономического развития Республики Адыгея до 2030 года : постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 26.12.2018 № 286 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

<sup>3</sup> О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года : закон Республики Бурятия от 18 марта 2019 года № 360-VI // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

<sup>4</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 года : постановление Правительства Ростовской области от 26.12.2018 № 864 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

<sup>5</sup> Об утверждении комплексной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Цифровая трансформация Ямало-Ненецкого автономного округа» : постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.2021 № 1237-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>6</sup> Об утверждении Концепции Центра управления изменениями в Республике Саха (Якутия) : распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 24.04.2018 № 493-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

<sup>7</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Челябинской области...

вовых актах, комплексная модернизация управленческой деятельности затрудняется. Поэтому автором предлагается закрепить соответствующие элементы стратегии модернизации управленческой деятельности (цели и задачи, целевые показатели реализации, план мероприятий и т.д.) в рамках одного документа стратегического планирования на уровне субъекта РФ, разработанного в форме государственной программы. Таким образом, модернизация управленческой деятельности будет встроена в систему стратегического управления. Для этих целей может быть разработана самостоятельная государственная программа с проектируемым наименованием «Модернизация управленческой деятельности» или подпрограмма в рамках существующей государственной программы. Например, такими подпрограммами могут быть дополнены государственная программа Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге»<sup>1</sup>, государственная программа Ярославской области «Развитие системы государственного управления на территории Ярославской области»<sup>2</sup>. Нормативное закрепление соответствующей стратегии в рамках государственной программы позволит также однозначно определить финансовые и иные ресурсы модернизации, закрепить ответственных исполнителей и установить необходимые правовые условия для оценки эффективности и контроля за выполнением конкретных мероприятий.

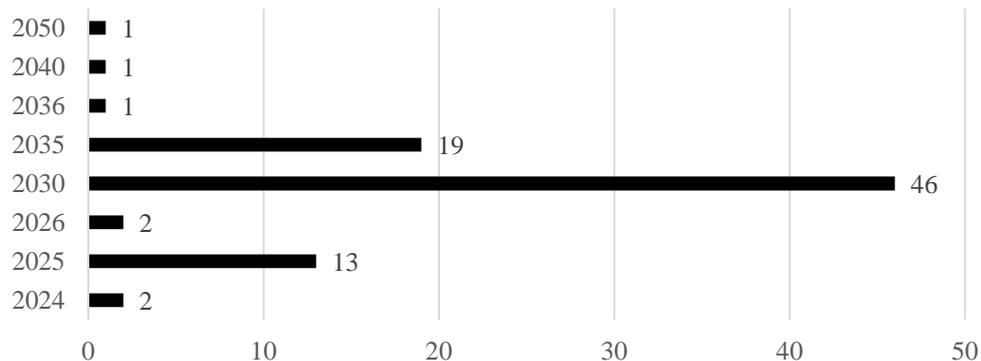
При этом при формировании соответствующих государственных программ и подпрограмм следует избегать некоторых *проблем, препятствующих эффективному достижению поставленных целей*. Одной из таких проблем является отсутствие согласованности документов стратегического планирования, выражающееся, прежде всего, в различии сроков реализации. Как известно, одним из принципов стратегического планирования является принцип сбалансированности, который означает «согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации».

---

<sup>1</sup> О государственной программе Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге» : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 494 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

<sup>2</sup> Об утверждении государственной программы Ярославской области «Развитие системы государственного управления на территории Ярославской области» на 2021–2025 годы : постановление Правительства Ярославской области от 01.03.2021 № 76-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

В настоящее время наблюдается *различие сроков реализации* таких документов. Стратегии социально-экономического развития разных субъектов РФ приняты на разные сроки, некоторые из которых отличаются от сроков реализации документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне. Информация о сроках реализации стратегий социально-экономического развития субъектов РФ представлена на рисунке 4.



**Рисунок 4 – Информация о количестве стратегий социально-экономического развития субъектов РФ (с распределением по году завершения реализации)**

Источник: разработано автором по результатам анализа стратегий субъектов РФ

Представленная информация позволяет сделать вывод о различии подходов к вопросу соотношения периода реализации национальных целей развития, документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, и документов стратегического планирования субъектов РФ. Только 46 субъектов РФ определили 2030 год последним годом реализации своих стратегий. Именно 2030 год определен годом завершения реализации национальных целей развития. Тем не менее, с положительной точки зрения необходимо оценить единичные случаи разработки стратегий социально-экономического развития на долгосрочный период. В частности, на долгосрочный период утверждены Стратегия социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2040 года<sup>1</sup>, Стратегия социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2040 года : распоряжение Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 30.04.2019 № 251-рп // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

<sup>2</sup> О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года : закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 года 2077-3 № 45-VI // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

Кроме того, принцип сбалансированности в некоторых случаях нарушается в рамках одного субъекта РФ. В частности, сроки реализации отдельных документов стратегического планирования (например, государственных программ) не соответствуют стратегии социально-экономического развития или не соотносятся между собой. Более подробно эти проблемы были нами рассмотрены в одной из статей<sup>1</sup>.

Отметим, что принятый Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» будет положительно способствовать разрешению вышеуказанных проблем<sup>2</sup>. Сбалансированность документов стратегического планирования, по мнению автора, обретет гармоничный формат при соблюдении устанавливаемых Указом циклов стратегического планирования, которые определяются сроком полномочий Президента РФ (пункты 34 и 35).

Учет указанных предложений автора позволит создать правовые рамки системы стратегического управления без внутренних противоречий. При этом комплексное правовое закрепление стратегий модернизации управленческой деятельности является одновременно одним из условий успешного процесса модернизации. В целом, по мнению автора, для эффективной реализации современных направлений модернизации требуется обеспечение следующих условий:

- 1) *правовые условия*, то есть создание необходимой правовой базы для реализации соответствующих стратегий, в том числе принятие самой стратегии;
- 2) *технологические условия*, требующие наличия развитой инфраструктуры, современного высокопроизводительного оборудования, систем связи;
- 3) *социальные условия*, предполагающие высокий уровень владения техникой, программными технологиями со стороны субъектов управленческой деятельности, а также обучение получателей государственных услуг использованию цифровых сервисов, для того чтобы исключить их «цифровое неравенство»<sup>3</sup>;
- 4) *финансово-экономические условия*, предполагающие достаточный уровень финансового обеспечения модернизации управленческой деятельности;

---

<sup>1</sup> Mazein A. Impact of sustainable development goals on strategic planning in the Russian regions / A. Mazein // E3S Web Conf. 258 06001. – 2021. – DOI: 10.1051/e3sconf/202125806001.

<sup>2</sup> Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.11.2021).

<sup>3</sup> Костина Н.Б. Цифровое неравенство поколенческих групп современного российского социума: к постановке проблемы / Н.Б. Костина, А.А. Чижов // Уфимский гуманитарный научный форум. – 2021. – № 1 (5). – С. 82–92.

5) *политические условия*, подразумевающие наличие политической воли руководства государства, субъектов РФ на проведение модернизации собственной управленческой деятельности.

Отметим, что в настоящее время значительное влияние на модернизационные процессы оказывает стратегия цифровизации. Отметим, что цифровизация как стратегия развития пришла на смену информатизации и компьютеризации, когда речь шла в основном об использовании вычислительной техники, компьютеров и информационных технологий для решения отдельных задач<sup>1</sup>. Цифровизация обеспечивает возможность принятия решений, осуществления действий без участия человека, но по установленным им параметрам. На смену бумажным книгам дел приходят электронные реестры, появляется видеофиксация правонарушений и т.д. Поэтому именно технологические условия связывают между собой остальные компоненты модернизационного процесса. По этой причине меняются кадровые условия деятельности, условия скорости выполнения отдельных действий и другие дополнительные условия. По мнению автора, для успешной реализации форм управленческих действий, осуществляемых с использованием цифровых технологий, должны быть обеспечены *условия (требования)*, отличные от условий (требований) осуществления управленческих действий без применения цифровых технологий. Авторский подход к сопоставлению соответствующих условий (требований) представлен в таблице 9.

*Таблица 9 – Требования к осуществлению управленческих действий*

<b>Признак для сравнения</b>	<b>Действия, осуществляемые с использованием цифровых технологий</b>	<b>Действия, осуществляемые без использования цифровых технологий</b>
Требования к скорости выполнения	<i>Высокие</i> , поскольку многие действия автоматизированы	<i>Низкие</i> , поскольку многие действия выполняются вручную
Требования к подготовке кадров	<i>Высокие</i> , поскольку требуется дополнительная подготовка служащих. При этом для функционирования систем, ресурсов, программ, кроме служащих, нужен специальный технический персонал	<i>Низкие</i> , поскольку не требуется дополнительная подготовка служащих, а также не нужен специальный персонал, обслуживающий системы, ресурсы, программы
Требования к энергобезопасности, безопасности связи	<i>Высокие</i> , в случае перебоев со связью, энергоснабжением, выполнении действий под угрозой	<i>Низкие</i> , в случае перебоев со связью, энергоснабжением, выполнении действий во многих случаях не прекращается
Требования к оборудованию помещений	<i>Высокие</i> , поскольку необходимо оборудовать серверные комнаты, обеспечить пожарную безопасность	<i>Высокие</i> , поскольку необходимо оборудовать хранилища, архивы

<sup>1</sup> *Халин В.Г.* Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски / В.Г. Халин, Г.В. Чернова // Управленческое консультирование. – 2018. – №10 (118). – С. 47.

*Продолжение таблицы 9*

<b>Признак для сравнения</b>	<b>Действия, осуществляемые с использованием цифровых технологий</b>	<b>Действия, осуществляемые без использования цифровых технологий</b>
Требования к подготовке получателей услуг	<i>Высокие</i> , в отдельных случаях получатели должны владеть «цифровой грамотностью», иметь электронную цифровую подпись и т. п.	<i>Низкие</i> , получатели услуг не должны владеть специальными навыками
Требования к местонахождению получателей услуг	<i>Низкие</i> , получатели в отдельных случаях могут обращаться в органы власти без их посещения	<i>Высокие</i> , в большинстве случаев требуется личное посещение органов власти

Источник: разработано автором

В таблице 9 представлен неполный перечень условий (требований) выполнения управленческих действий. Тем не менее, ее анализ позволяет сделать вывод, что к управленческим действиям, осуществляемым с использованием цифровых технологий, предъявляются повышенные требования. Это обстоятельство должно учитываться при подготовке правовых актов, определяющих порядок осуществления отдельных управленческих действий. Как отмечалось в параграфе 2.2, отдельные требования к осуществлению управленческих действий регулируются нормативными правовыми актами, в том числе принимаемыми в форме порядков, положений, указаний, регламентов, инструкций. Наиболее полно соответствующие условия (требования) раскрываются в административных регламентах. Предложенные автором требования должны быть учтены в подобных актах.

В целом анализ правовых актов, которыми в настоящее время определяются элементы стратегии модернизации управленческой деятельности, показывает следующее. Видовое многообразие таких актов нормативно не определено, тем не менее, интерпретация отдельных норм позволяет относить к числу таких актов большой объем документов. Такой подход требует постоянного контроля со стороны субъектов государственного управления. Автором предложено с целью создания условий для комплексной модернизации управленческой деятельности интегрировать элементы стратегии модернизации управленческой деятельности, закрепив их в отдельной государственной программе или подпрограмме. Соответствующие программы (подпрограммы) должны интегрировать в себе выработанные сегодня направления модернизации управленческой деятельности.

### § 3.3. Совершенствование форм и методов управленческой деятельности в современных условиях

Говоря о возможности появления на региональном уровне новых форм и методов управленческих действий, нужно отметить следующее. В параграфе 1.3 настоящей диссертации отмечалась самостоятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в рамках федеративного устройства и в целом в рамках системы органов публичной власти. В пределах предметов ведения субъектов РФ последние обладают «всею полнотой государственной власти»<sup>1</sup>, а также «защищены от федерального вмешательства»<sup>2</sup>. Следует полагать, что для наиболее эффективного исполнения полномочий по предметам ведения субъектов РФ органы государственной власти субъектов РФ самостоятельно избирают формы и методы управленческих действий. При этом за последнее время объем предметов ведения субъектов РФ сократился. Е.С. Аничкин в 2006 году отметил их сокращение в результате проведения политики обеспечения единства федерального законодательства и законодательства субъектов РФ<sup>3</sup>. Более критично этому вопросу была дана оценка в Докладе о региональном и муниципальном контроле в РФ за 2012 год, подготовленном Министерством экономического развития РФ. В Докладе отмечалось, что «сфера исключительного ведения субъектов РФ фактически отсутствует»<sup>4</sup>. Поэтому на уровне субъектов РФ практически отсутствуют уникальные формы и методы управленческих действий, выработанные исключительно на региональном уровне.

С учетом вышесказанного субъекты РФ преимущественно используют формы и методы управленческих действий, выработанные на федеральном уровне для реализации полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ или для реализации переданных полномочий РФ. Указанный подход обусловлен необходи-

---

<sup>1</sup> Ким Ю.В. О целеполагающих началах, паллиативах и фикциях в конституционном регулировании / Ю.В. Ким // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 6. – С. 3–11.

<sup>2</sup> Ефимов Г.А. Систематизация законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований / Г.А. Ефимов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2021. – № 1. – С. 11–15.

<sup>3</sup> Аничкин Е.С. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий и тенденции развития конституционного законодательства в условиях преобразования российского федерализма / Е.С. Аничкин // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: Конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Издательство «Проспект», 2006. – С. 132.

<sup>4</sup> Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации // Совершенствование государственного управления : [Портал Минэкономразвития России]. – Москва, 2021. – URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/30> (дата обращения 28.12.2021).

мостью единообразного исполнения норм, предусмотренных в федеральных законах, подзаконных нормативных правовых актах федерального уровня. Например, при реализации полномочия по предоставлению субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в пределах совместного ведения исполнительные органы государственной власти субъектов РФ осуществляют соответствующую деятельность в формах, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 14.12.2005 № 761<sup>1</sup>.

Таким образом, появление новых форм и методов управленческих действий, их модернизация по инициативе исполнительных органов государственной власти субъектов РФ затрудняется. Тем не менее, в настоящее время становится возможной выработка новых форм и методов действий на региональном уровне благодаря распространению практики проведения *правотворческих экспериментов*. По мнению И.В. Фатьянова, правотворческий эксперимент представляет собой «испытание предполагаемых правовых нововведений в ограниченной области применения, проводимое с целью проверки предположения правового характера по заранее разработанной программе, состоящее из подготовки, проведения и подведения итогов эксперимента»<sup>2</sup>. Другие авторы используют некоторые иные понятия, например «государственно-правовой эксперимент»<sup>3</sup>. За последние несколько лет практика проведения подобных экспериментов расширилась. При этом эксперименты, инициируемые на федеральном уровне, зачастую реализуются в отдельных субъектах РФ. В таких условиях именно исполнительные органы государственной власти субъектов РФ способны выработать и апробировать новые формы и методы управленческих действий, которые после завершения эксперимента могут быть распространены в иные субъекты РФ. Например, новые формы, предполагающие проактивное предоставление услуг, реализацию принципа «одного окна», вырабатываются и апробируются:

1) в Московской, Тульской и Липецкой областях в рамках проведения эксперимента по апробации инструментов, обеспечивающих внедрение стратегии клиентоцентричности в государственном управлении<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг...

<sup>2</sup> *Фатьянов И.В.* Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Фатьянов Илья Валерьевич. – Омск, 2015. – С. 9.

<sup>3</sup> *Душак Л.А.* Указ. соч. С. 78.

<sup>4</sup> О проведении эксперимента по апробации инструментов, обеспечивающих внедрение принципов клиентоцентричности в государственном управлении : распоряжение Правительства РФ от 27.12.2021 № 3878-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.12.2021).

2) высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ на добровольной основе в рамках проведения эксперимента по цифровой трансформации предоставления услуг, мер поддержки и сервисов в целях развития малого и среднего предпринимательства<sup>1</sup>.

Таким образом, в условиях реализации принципа единства системы публичной власти формы и методы управленческих действий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ соответствуют аналогичным формам и методам, используемым федеральными органами исполнительной власти. При этом появление в настоящее время новых форм и методов управленческих действий на региональном уровне возможно при апробации новых форм и методов в условиях реализации правотворческих экспериментов.

В остальном модернизация управленческой деятельности на уровне субъектов РФ соответствует целям и направлениям модернизации, определенным на федеральном уровне, что соответствует принципу единства системы публичной власти.

Ранее автором среди основных направлений модернизации управленческой деятельности выделялись следующие: а) реализация стратегии клиентоцентричности; б) гибридизация форм и методов управленческих действий (междисциплинарный подход), в том числе использование форм и методов, выработанных другими науками; в) внедрение новых форм и методов действий, предполагающих активное использование информационно-коммуникационных технологий. Рассмотрим отдельно, как в современных условиях указанные направления модернизации способствуют появлению новых форм и методов управленческих действий.

*Первое направление – реализация стратегии клиентоцентричности, в том числе внедрение проактивных стандартов деятельности.*

Как уже отмечалось в параграфе 3.1 одним из стандартов клиентоцентричного подхода к государственному управлению является проактивное предоставление отдельных услуг, то есть до получения заявлений от граждан. Реализация подобных стандартов становится возможной в тех случаях, когда информация, необходимая для предоставления услуги, уже занесена в различные государственные и (или) муниципальные информационные системы. Правовой основой подобного подхода стал

---

<sup>1</sup> О проведении эксперимента по цифровой трансформации предоставления услуг, мер поддержки и сервисов в целях развития малого и среднего предпринимательства : постановление Правительства РФ от 21.12.2021 № 2371 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.12.2021).

Федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 509-ФЗ, которым внесены изменения в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», установившие возможность организации предоставления государственных и муниципальных услуг в *упреждающем (проактивном) режиме*<sup>1</sup>. Соответствующие положения предполагают, что услуга предоставляется без подачи заявления, а только лишь на основании соответствия получателя услуги определенным критериям и при наступлении определенных событий.

Например, в соответствии с Законом Астраханской области от 22 декабря 2016 года № 85/2016-ОЗ «О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области» установлена возможность предоставления отдельных мер социальной поддержки, социальной помощи гражданам без подачи ими заявления<sup>2</sup>. Для реализации соответствующей возможности исполнительные органы государственной власти используют реестры, информационные системы, содержащие сведения о гражданах, об их правах на меры социальной поддержки, социальной помощи, а также о лицевых счетах, открытых им в кредитных организациях и т.п. Упорядочению соответствующих реестров, информационных систем в сфере социального обеспечения способствует их интеграция с Единой государственной информационной системой социального обеспечения<sup>3</sup>.

В этих условиях решение о предоставлении государственной услуги принимается автоматически на основании алгоритма, который учитывает соответствие получателей услуг условиям их предоставления. Указанные положения позволяют автору выделить *классификацию форм управленческих действий в зависимости от инициатора управленческого действия*, включающую следующие виды:

- 1) используемые по собственной инициативе субъекта управления;
- 2) являющиеся реакцией на действия объектов управления;
- 3) реализуемые в проактивном порядке.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 509-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

<sup>2</sup> О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области : закон Астраханской области от 22 декабря 2016 года № 85/2016-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.04.2021).

<sup>3</sup> О Единой государственной информационной системе социального обеспечения : постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2017 № 181 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.04.2021).

Более подробно сопоставление форм управленческих действий в зависимости от инициатора представлено в таблице 10. В условиях цифровизации государственного управления автор рассматривает действия, осуществляемые в проактивном порядке, как действия, выполняемые на основании результатов вычислительных алгоритмов информационных систем, которые не требуют обращения заявителя.

**Таблица 10 – Сопоставление форм управленческих действий в зависимости от инициатора**

Критерий для сравнения	Управленческие действия, осуществляемые		
	по собственной инициативе субъекта управления	в проактивном порядке	как реакция на действия объекта управления
Инициатор управленческого действия	Субъект государственного управления	<i>de facto</i> – алгоритм информационной системы, <i>de jure</i> – субъект государственного управления	Объект государственного управления
Основания для выполнения управленческого действия	Управленческое решение субъекта государственного управления	Вычислительный алгоритм информационной системы субъекта государственного управления, который выявляет соответствие получателя услуги определенным критериям и (или) наступление определенных событий	Заявление, обращение гражданина или организации
Время выполнения	Зависит от самого субъекта управления	В режиме реального времени	Ограничено требованиями законодательства, но увеличивается на период, когда заявление еще не представлено
Охват получателей	Определяется самим субъектом управления	Не зависит от субъектов и объектов управления	Зависит от самих объектов управления
Коррупционные риски	Выше, чем в проактивном порядке, поскольку преобладает человеческий фактор (индивидуальное усмотрение)	Ниже, чем в других формах, поскольку человеческое участие сокращается	Выше, чем в проактивном порядке, поскольку преобладает человеческий фактор (индивидуальное усмотрение)

Источник: разработано автором

Дифференциация форм, используемых по собственной инициативе, и форм, реализуемых в проактивном порядке, обусловлена тем, что при использовании проактивных технологий решение принимается автоматически в рамках исполнения алгоритма, на основе которого функционирует информационная система, используемая субъектом управления. При этом в рамках проактивного предоставления услуг их получатели не иницируют соответствующие действия, что позволяет различать управленческие действия, осуществляемые в ответ на действия объектов управления, и действия, реализуемые в проактивном порядке. Следует отметить, что эта форма действий только начинает свое развитие, поскольку только 0,6% административных регламентов закрепляют возможность или невозможность предоставления услуг

в упреждающем (проактивном) режиме<sup>1</sup>. При этом деятельность в проактивном порядке имеет свои перспективы, поскольку может обеспечить увеличение охвата получателей услуг, снижение коррупционных рисков, снизить время предоставления услуг и т.д.

*Второе направление – гибридизация форм и методов управленческих действий (междисциплинарный подход), в том числе использование форм и методов, выработанных другими науками.*

В условиях реализации стратегии клиентоцентричности в государственном управлении становятся востребованными формы и методы действий, выработанные в других областях знания, кроме права в целом и административного права в частности. Клиентоцентричность как ориентация на человека требует использования не только прямых (административных) и косвенных (экономических) методов, но и различных социологических, психологических, педагогических и прочих методов. Такой посыл, сделанный автором, основан на том, что в настоящее время управленческое воздействие действительно не ограничивается административным принуждением или убеждением, а также экономическим стимулированием. Организация управленческой деятельности сегодня невозможна без игровых методов из педагогики, без методов социального аудита из социологии и психологии, принятие управленческих решений, ориентированных на человека, невозможно без использования современных методов дизайн-мышления и т.д. Приведем примеры.

*Методы дизайн-мышления* восприняты управленческими науками с тем, чтобы проектировать различные продукты, услуги наиболее гармонично и комплексно. Дизайн-мышление как методология создания продукта или услуги предполагает последовательное применение эмпатии, создание плотного фокуса внимания, генерацию идей, создание прототипа и тестирование продукта<sup>2</sup>. В государственном управлении именно эмпатическое начало позволяет учесть наиболее явные ожидания граждан и иных лиц от предоставляемых им услуг. Решение этой задачи позволяет быть государственному управлению клиентоцентричным. Для этого субъектам государствен-

---

<sup>1</sup> Мазеин А.В. Административно-правовое регулирование проактивных форм управленческой деятельности органов государственной власти: текущее состояние и перспективы / А.В. Мазеин // Юридические исследования. – 2021. – № 9. – С. 63–80.

<sup>2</sup> Мосиенко М.К. Дизайн-мышление как стиль и метод философии / М. К. Мосиенко // Философия и культура. – 2018. – № 4. – С. 1–7.

ного управления на этапе стратегического планирования следует с привлечением общественности применять отдельные методы дизайн-мышления<sup>1</sup>:

- *моделирование будущего*, предполагающий проектирование будущего состояния в результате критики текущего состояния, фантазии или размышления о будущем и внедрения как реалистичной оценки предложений;

- *контент-анализ*, предполагающий качественный анализ содержания документов с целью выявления фактов и тенденций;

- *карта пути пользователя* как инструмент анализа практического опыта посредством наблюдения за движением человека, его последовательными действиями, реакциями на события, что позволяет выявить причины отдельных эмоций человека;

- *карта сервиса* как инструмент анализа практического опыта посредством наблюдения за действиями человека при получении той или иной услуги, действия персонала, условиями физического пространства и т.д.

Соответствующие методы в настоящее время внедряются в деятельность исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Моделирование будущего ложится в основу формирования стратегий социально-экономического развития, региональные центры компетенций проводят соответствующие стратегические сессии «Дизайн-мышление» и т.д.<sup>2</sup>. Представляется, что расширению практики применения подобных методов будет способствовать разработка органами государственной власти методических рекомендаций по применению методов дизайн-мышления в стратегическом планировании, повышение квалификации служащих, привлечение экспертов на базах центров развития компетенций.

*Игровые или имитационные методы* позволяют смоделировать реальные условия среды с тем, чтобы оценить комфортность этих условий, оценить профессиональные и личностные качества лиц, погруженных в искусственно созданную среду. Например, для оценки управленческой компетентности лиц, претендующих на замещение отдельных должностей, в субъектах РФ создаются ассесмент-центры (от англ. assessment – оценка). В соответствии с положениями об ассесмент-центрах предполагается, что участники ассесмент-сессий должны под наблюдением экспер-

<sup>1</sup> Шпаргалка по дизайн-мышлению : [редакционная группа: М. Ракова и др.]. – Москва : Фонд новых форм развития образования, 2019. – 24 с.

<sup>2</sup> Об утверждении государственной программы Чеченской Республики «Формирование современной городской среды на территории Чеченской Республики» на 2018-2022 годы» : постановление Правительства Чеченской Республики от 05.09.2017 № 202 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

тов выполнить реальные управленческие действия в моделируемой среде, которая имитирует реальные условия<sup>1</sup>. При этом эксперты оценивают эффективность деятельности участников, особенности их поведения, уровень достижения целей, личностные особенности. Очевидно, что подобные методы в ближайшее время станут все более востребованными на государственной службе, поскольку позволят привлекать к замещению отдельных должностей наиболее подготовленных лиц, которые кроме профессиональных навыков обладают стрессоустойчивостью, структурированным мышлением и т.п.

Приведенные примеры подтверждают, что в управленческой деятельности в настоящее время актуальны не только административные и экономические методы, но и другие методы, которые по своему содержанию можно назвать организационными, поскольку с их использованием организация управленческой деятельности приобретает новые очертания. Они дополняют существующие административные и экономические методы, что оформляет гибридность управленческого воздействия.

*Третье направление – внедрение новых форм и методов действий, предполагающих активное использование информационно-коммуникационных технологий.*

#### *1. Институционализация новых форм управленческих действий.*

В настоящее время активное внедрение современных информационно-коммуникационных технологий способствует комфортному взаимодействию с гражданами и организациями. Использование подобных технологий сегодня удобно для граждан, обладающих цифровой грамотностью. Это подтверждается увеличением числа пользователей личного кабинета налогоплательщика на сайте Федеральной налоговой службы<sup>2</sup>, ростом числа посетителей портала государственных и муниципальных услуг<sup>3</sup>.

В настоящее время популярность иных информационно-коммуникационных технологий, прежде всего социальных сетей (соцсетей<sup>4</sup>) и мессенджеров, то есть тех,

<sup>1</sup> О проведении конкурса по формированию кадрового резерва для замещения вакантных должностей руководителей органов исполнительной власти Ленинградской области «КОМАНДА 47» и внесении изменений в постановление Губернатора Ленинградской области от 6 февраля 2009 года № 14-пг «О порядке формирования резерва управленческих кадров Ленинградской области» : постановление Губернатора Ленинградской области от 18.02.2020 № 15-пг

<sup>2</sup> Число пользователей Личного кабинета налогоплательщика для физических лиц за год выросло на 3,5 миллиона // Федеральная налоговая служба : офиц. сайт. – 2019. – 8 авг. – URL: [https://www.nalog.ru/rn77/news/activities\\_fts/8957068/](https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8957068/) (дата обращения 18.01.2021).

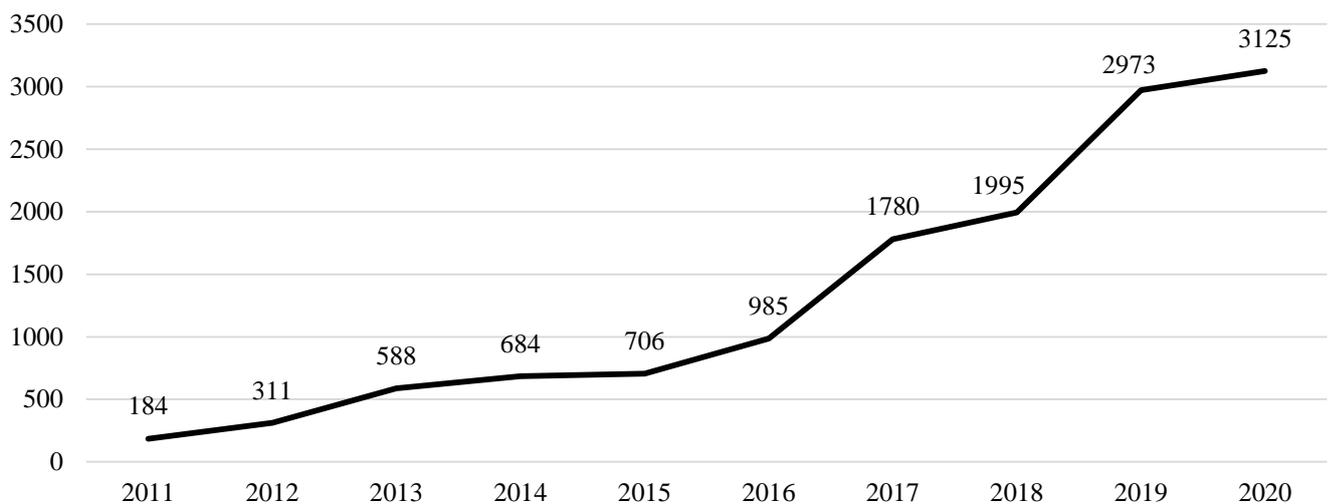
<sup>3</sup> Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе 2021.

<sup>4</sup> Под *социальной сетью* (далее также – соцсеть) автором понимается цифровая информационная система, обеспечивающая пользователям организационные, коммуникативные и информационные возможности.

которые созданы не государством, значительно выше<sup>1</sup>. При этом такие технологии стремительно распространяются во многих сферах общественных отношений<sup>2</sup>. Очевидно, что использование соцсетей предопределяет появления новых форм управленческих действий, что требует правовой регламентации<sup>3</sup>.

В настоящее время Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» не регулирует отдельно вопросы использования социальных сетей<sup>4</sup>. Поэтому необходимо определить, является ли существующее регулирование использования соцсетей в управлении достаточным. Ведь как отмечает профессор Н.Н. Ковалева, только достаточное правовое регулирование позволит обеспечить равенство субъектов информационного взаимодействия<sup>5</sup>.

Отметим, что ежегодно регулирование соответствующих вопросов расширяется. Это подтверждает проведенный автором анализ принятых нормативных правовых актов, результаты которого представлены на рисунке 5.



**Рисунок 5 – Количество упоминаний о социальных сетях в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (с распределением по годам)**

Источник: разработано автором по результатам анализа СПС «Консультант-Плюс»

<sup>1</sup> DIGITAL 2020: Global Digital Overview DataReportal: Global Digital Insights. – 2020. – 30 January. – URL: <https://datareportal.com/reports/digital-2020-global-digital-overview> (дата обращения: 10.01.2021).

<sup>2</sup> *May B.A.* Экономика и политика 2019–2020 гг.: глобальные вызовы и национальные ответы / В.А. Май // Вопросы экономики. – 2020. – № 3. – С. 6.

<sup>3</sup> *Мазеин А.В.* Региональная практика правового регулирования использования социальных сетей в управленческой деятельности органов государственной власти / А.В. Мазеин // *Вестник Административного права и практики администрирования*. – 2021. – № 3. – С. 14–25.

<sup>4</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ // *КонсультантПлюс* : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>5</sup> *Kovaleva N.* Administrative-Legal Regulation Of Access To Information On The Activities Of The Authorities / N. Kovaleva // *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*. – 2019. – № 8. – С. 65–78.

Тенденция ежегодного увеличения количества принимаемых правовых актов, включающих положения об использовании соцсетей, подтверждает, что поиск оптимальных решений, касающихся определения форм действий органов власти в социальных сетях, продолжается<sup>1</sup>. Обобщение нормативных правовых актов, регулирующих использование в управленческой деятельности социальных сетей позволяет автору дифференцировать их в зависимости от предмета регулирования на 2 группы: 1) акты, устанавливающие порядок создания и ведения в соцсетях аккаунтов (страниц) органов государственной власти<sup>2</sup>; 2) акты, устанавливающие порядок работы с сообщениями (обращениями, публикациями), требующими реагирования, которые выявлены в соцсетях<sup>3</sup>. В ряде субъектов РФ (Республика Северная Осетия – Алания, Хабаровский край, Омская и Рязанская области) приняты комплексные правовые акты, которые одновременно определяют и порядок ведения аккаунтов в социальных сетях, и порядок работы с выявленными в них сообщениями<sup>4</sup>.

По мнению автора, создание и ведение в соцсетях аккаунтов (страниц) органов государственной власти, равно как и выявление в Интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих реагирования, отражает *появление новых форм управленческих действий*. При этом выявление в Интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих реагирования, следует отличать от существующей формы управленческих действий – рассмотрение обращений граждан. Такой вывод основан на том, что в соцсетях граждане не запрашивают информацию, а наоборот, обезличено оставляют ее, не давая ей никакой правовой оценки. Более того, при размещении такой информации они адресуют ее, как правило, неограниченному кругу лиц, чтобы сфокусировать их на какой-то проблеме (например, публикации о качестве автомобильных дорог, проблемах с получением социальных выплат и т.п.). При этом сведения из таких публикаций могут использоваться органами власти для при-

---

<sup>1</sup> Mital' O. The use of social media in public administration: The case of slovak local self-government / O. Mital' // *Hal-duskultuur*. – 2020. – № 21(1). – С. 56–75.

<sup>2</sup> См., напр.: Об обеспечении создания и ведении аккаунтов Губернатора Ленинградской области, Администрации Ленинградской области и органов исполнительной власти Ленинградской области в социальных сетях : распоряжение Губернатора Ленинградской области от 19.02.2020 № 147-рг // *КонсультантПлюс* : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>3</sup> См., напр.: Об организации работы в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края с сообщениями в социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 20.08.2020 № 478 // *КонсультантПлюс* : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>4</sup> См., напр.: О взаимодействии с населением в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» : распоряжение Губернатора Омской области от 08.04.2020 № 39-р // *КонсультантПлюс* : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

нятия управленческих решений, корректировки форм управленческих действий. Развитие соответствующих форм действий рассмотрено автором в одной из статей<sup>1</sup>.

В настоящее время Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержит норму об отнесении сообщений и публикаций, оставляемых гражданами в социальных сетях и мессенджерах, к числу обращений в форме электронного документа<sup>2</sup>. При этом практика реагирования на такие сообщения расширяется, и это требует дальнейшего совершенствования правового регулирования. Отношения по выявлению в Интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих государственного реагирования, носят особый характер. В частности, такие сообщения и публикации не содержат всех элементов, требование к наличию которых предъявляется Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ. В редких случаях в таких публикациях можно обнаружить информацию о фамилии, имени, отчестве гражданина, поскольку в Интернете граждане выбирают для своих аккаунтов «никнеймы»; кроме того, граждане не указывают почтовый адрес или адрес электронной почты. Учитывая тот факт, что названные отношения не входят в предмет регулирования Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ, исполнительные органы государственной власти отмечают необходимость утверждения положений о порядке работы с такими сообщениями<sup>3</sup>. Соответствующие правовые акты приняты в субъектах РФ.

В большинстве случаев подобные правовые акты приняты в 2020 году. Одним из первых подобных случаев является распоряжение Губернатора Ростовской области от 29.12.2018 года № 311 «Об утверждении Положения об организации работы Правительства Ростовской области и иных органов исполнительной власти Ростовской области с публикациями в социальных сетях»<sup>4</sup>. До принятия распоряжения регулировались только отношения по работе с сообщениями, размещаемых на специ-

---

<sup>1</sup> Мазеин А.В. Выявление в Интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих реагирования, как новая форма управленческой деятельности / А.В. Мазеин // Административное и муниципальное право. – 2021. – № 1. – С. 1–14.

<sup>2</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации ...

<sup>3</sup> Глава Якутии: Обращения граждан в социальных сетях будут считаться официальным запросом // Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия). – 2020. – 13 янв. – URL: <https://www.sakha.gov.ru/news/front/view/id/3110999> (дата обращения: 10.01.2021).

<sup>4</sup> Об утверждении Положения об организации работы Правительства Ростовской области и иных органов исполнительной власти Ростовской области с публикациями в социальных сетях : распоряжение Губернатора Ростовской области от 29.12.2018 № 311 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

альных официальных Интернет-порталах (например, на Интернет-портале Белгородской области «Народная инициатива»<sup>1</sup>).

Проведенный автором анализ правовых актов, определяющих порядок выявления в Интернет-ресурсах сообщений граждан, требующих реагирования, позволяет сделать вывод, что они схожи и определяют:

- 1) перечень Интернет-ресурсов, в которых выявляются сообщения и публикации;
- 2) порядок выявления таких сообщений и публикаций, в том числе определение уполномоченных на это органов (организаций) и должностных лиц;
- 3) порядок взаимодействия между лицами, уполномоченными на выявление сообщений и публикаций, и лицами, к компетенции которых отнесено решение вопросов, поставленных в сообщении или публикации, в том числе определение предельных сроков подготовки ответов;
- 4) порядок размещения ответов на сообщения и публикации.

Некоторыми правовыми актами определено, что выявление сообщений и публикаций, требующих реагирования, осуществляется с использованием автоматизированной системы управления негативными мнениями в социальных сетях «Инцидент Менеджмент» (например, в Карачаево-Черкесской Республике и Хабаровском крае)<sup>2</sup>. Механизм работы этой системы предполагает анализ публикаций по ключевым словам<sup>3</sup>. Внедрение системы позволяет избежать долгого ручного поиска, который по-прежнему применяется органами исполнительной власти<sup>4</sup>. Использование подобных технологий в полной мере отвечает идее цифровизации управления.

Практика правового регулирования автоматического выявления в социальных сетях сообщений граждан, требующих реагирования, позволяет говорить об институционализации новой формы управленческих действий. Самостоятельный характер этой формы обусловлен тем, что рассмотрение соответствующих сообщений отлича-

<sup>1</sup> Об организации работы с сообщениями, размещенными на интернет-портале «Народная экспертиза»: распоряжение Губернатора Белгородской области от 20.07.2017 № 555-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>2</sup> О взаимодействии органов исполнительной власти Хабаровского края с населением Хабаровского края в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: постановление Правительства Хабаровского края от 17.03.2020 № 77-пр // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

<sup>3</sup> Камалова Г.Р. Инцидент-менеджмент как новая стратегия коммуникации власти и общества: анализ практик / Г.Р. Камалова // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2020. – № 4 (154). – С. 30.

<sup>4</sup> Wu W. Public opinion monitoring for proactive crime detection using named entity recognition. / W. Wu, K. Chow, Y. Mai, J. Zhang // Advances in Digital Forensics XVI, 16th IFIP WG 11.9 International Conference, New Delhi, India. – 2020. – С. 203

ется от порядка, установленного Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ. На наш взгляд, для того, чтобы установить различие соответствующих форм рассмотрения сообщений на законодательном уровне целесообразно внести изменение в статью 1 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», дополнив ее частью 5:

«5. Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан не распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением индивидуальных сообщений граждан в социальных сетях, мессенджерах, блогах направляемых ими в адрес государственных органов и (или) органов местного самоуправления, или публикаций в социальных сетях, мессенджерах, блогах, размещаемых гражданами для ознакомления неограниченным кругом лиц, которые требуют реагирования. Порядок рассмотрения соответствующих сообщений и публикаций устанавливается государственными органами и органами местного самоуправления.».

Соответствующие формы действий имеют большое значение для модернизации управленческой деятельности. Вместе с тем в документах, регламентирующих работу с подобными сообщениями и публикациями, необходимо определить критерии реагирования. Например, если проблема, раскрытая в публикации, затрагивает интересы более 1 человека или если информация в личном сообщении позволяет установить лицо адресанта. Также дополнительно надлежит определить не только порядок размещения ответов на публикации, что осуществляется, как правило, в общедоступном формате блога, но и порядок личного информирования пользователя, на сообщение которого реагировал орган.

## *II. Институционализация новых методов управленческих действий.*

Кроме модернизации форм управленческих действий, под влиянием информационно-коммуникационных технологий появляются *новые косвенные методы управленческих действий*. Традиционно к числу косвенных (регулирующих, экономических) методов относят те, которые имеют экономическое содержание, то есть на основе экономического интереса стимулируют объекты управления поступать тем или иным способом. В условиях развития информационно-коммуникационных технологий появляются основания выделять в числе косвенных методов особую группу – методы автоматического (цифрового) информирования.

Под *методом автоматического (цифрового) информирования* автором предлагается понимать особый метод влияния на поведение (волю) граждан и организаций посредством их оповещения в режиме реального времени о целесообразности и своевременности осуществления того или иного действия. Такое информирование осуществляется автоматически в рамках государственных информационных ресурсов, информационных систем. Например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22.12.2012 года № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» обеспечивается формирование отчетов о посещаемости многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг, количестве заявителей, очередях, среднем времени ожидания (обслуживания) и о загруженности работников. Соответствующие сведения размещаются в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»<sup>1</sup>.

Информация в отношении многофункциональных центров, расположенных на территории Свердловской области, размещается на сайте [mfc66.ru](http://mfc66.ru) в следующем виде, представленном на рисунке 6.



**Рисунок 6 – Информация о загруженности многофункционального центра, о времени ожидания приема, представленная на сайте [mfc66.ru](http://mfc66.ru)**

Источник: URL: <https://mfc66.ru/otdeleniya/360><sup>2</sup>

Кроме общей информации о загруженности многофункционального центра, информации о времени ожидания приема на сайте организована трансляция с камер

<sup>1</sup> Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 22.12.2012 года № 1376 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.04.2021).

<sup>2</sup> Офис МФЦ в г. Верхняя Пышма, ул. Победы, 11 // Многофункциональный центр Свердловской области : офиц. сайт. – 2021. – URL: <https://mfc66.ru/otdeleniya/360> (дата обращения: 26.04.2021).

видеонаблюдения, расположенных в центрах. Подобное автоматическое информирование граждан стимулирует их к посещению многофункционального центра в период, когда загруженность работников обеспечивает их быстрое обслуживание.

Методы автоматического информирования применяются также и в других сферах управления. Например, в Свердловской области с использованием телекоммуникационной системы «Ясень» в оперативном порядке передается информация о лесных пожарах<sup>1</sup>; информационная система доступности дошкольного образования Свердловской области обеспечивает автоматическое информирование родителей по вопросам приема детей в дошкольную организацию<sup>2</sup>.

Указанные примеры подтверждают, что посредством использования этих методов органы исполнительной власти и иные субъекты государственного управления устанавливают алгоритм, в рамках которого государственные информационные системы информируют граждан и организации по различным вопросам, чем влияют на их волю и стимулируют поступать тем или иным способом. Например, информируют об опасных погодных условиях, о времени ожидания в очереди в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг, о необходимости уплаты налога и т.п.

С целью правового закрепления этого метода автором предлагается дополнить часть 3 статьи 21 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», определяющую возможности, которые обеспечивает портал государственных и муниципальных услуг, пунктом б<sup>2</sup> следующего содержания:

«б<sup>2</sup>) автоматическое информирование заявителя с его согласия о необходимости обращения за предоставлением государственной или муниципальной услуги и (или) ее получения;».

Автоматическое информирование обеспечит своевременное получение новых разрешительных документов, продление действия полученных документов и т.п. Важно подчеркнуть, что все появляющиеся и модернизируемые формы и методы

---

<sup>1</sup> Об утверждении Лесного плана Свердловской области на 2019–2028 годы : Указ Губернатора Свердловской области от 18.09.2019 № 450-УГ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.04.2021).

<sup>2</sup> Об утверждении Порядка формирования и ведения информационной системы доступности дошкольного образования Свердловской области, в том числе порядка предоставления родителям (законным представителям) детей сведений из нее : постановление Правительства Свердловской области от 24.12.2020 № 988-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.04.2021).

управленческих действий находят отражение в системе действующих нормативных правовых актов. Без административно-правового обоснования внедрения информационно-коммуникационных технологий в управленческую деятельность будет под угрозой законность соответствующей деятельности. Внедрение таких технологий вкупе с их достаточным правовым регулированием обеспечит качественно новый уровень оперативности и удобства получения государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов<sup>1</sup>.

В целом использование новых технологий выводит выполнение государственных функций, оказание государственных услуг на качественно новый уровень<sup>2</sup>. В настоящее время степень использования исполнительными органами государственной власти субъектов РФ информационно-коммуникационных технологий отражает и эффективность их деятельности. Это подтверждается тем, что Указом Президента РФ от 4 февраля 2021 года № 68 впервые в число показателей эффективности высших должностных лиц субъектов РФ включен показатель – «Цифровая зрелость органов государственной власти»<sup>3</sup>.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время формы и методы управленческих действий на региональном уровне в большинстве своем воспроизводят формы и методы, выработанные федеральными органами исполнительной власти. При этом появление новых специфических форм и методов на региональном уровне может быть возможно при проведении правотворческих экспериментов. В остальном модернизация форм и методов управленческих действий осуществляется по следующим направлениям: а) реализация стратегии клиентоцентричности; б) гибридизация форм и методов управленческих действий (междисциплинарный подход), в том числе использование форм и методов, выработанных другими науками; в) внедрение новых форм и методов действий, предполагающих активное использование информационно-коммуникационных технологий.

---

<sup>1</sup> *Иншакова Е.Г.* Указ. соч. С. 9.

<sup>2</sup> *Кулдыбаева И.У.* Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кулдыбаева Ирина Ураловна. – Челябинск, 2014. – С. 104.

<sup>3</sup> Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц.

## Выводы и рекомендации

Изучение и анализ мнений ученых-юристов, нормативной правовой базы, регламентирующей управленческую деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, позволили провести обобщение, сформулировать выводы и внести предложения по дальнейшему совершенствованию регулирования соответствующей деятельности. Основываясь на анализе нормативных правовых актов, справочных документов, трудов ведущих отечественных ученых-юристов, зарубежных исследований, автор пришел к следующим выводам:

1. Государственное управление как вид социального управления отражает научно обоснованное непосредственное организующее воздействие на социальные институты в рамках повседневного осуществления управленческой деятельности, направленной на исполнение законов для реализации целей развития государства. При этом представления об управляющей подсистеме дифференцируют широкий и узкий подход к системе государственного управления. В рамках узкого подхода к числу субъектов государственного управления относятся исполнительные органы государственной власти, в рамках широкого – все органы власти, а также уполномоченные организации.

2. В настоящее время сформировались два тренда в развитии системы государственного управления и в регулировании отношений между ее элементами: а) объединение в единую инфраструктуру отдельных ресурсов субъектов государственного управления на федеральном и региональном уровнях; б) расширение управляющей подсистемы за счет включения в нее субъектов управления, не являющихся органами исполнительной власти.

3. Органы исполнительной власти как субъекты государственного управления не существуют разрозненно, они функционируют в рамках единой самостоятельной системы. При этом самостоятельность системы раскрывается в двух аспектах: 1) как самостоятельность органов исполнительной власти в общей системе органов законодательной, исполнительной и судебной власти – в рамках системы разделения властей; 2) как самостоятельность установления системы органов государственной власти субъектов РФ – в рамках федеративного устройства. В совокупности оба назван-

ных аспекта позволяют уяснить самостоятельность системы органов исполнительной власти в рамках системы публичной власти.

4. В целом система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. Действующее законодательство термины «исполнительные органы государственной власти субъекта РФ» и «органы исполнительной власти субъекта РФ» использует в одном значении. В систему исполнительных органов государственной власти субъекта РФ входят: 1) высшее должностное лицо субъекта РФ; 2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; 3) иные исполнительные органы государственной власти субъекта РФ. Таким образом, выделяются высшие органы власти и иные органы, которые в зависимости от территории осуществления полномочий дифференцируются на центральные и территориальные.

5. В настоящее время фиксируется многообразие наименований высших должностных лиц субъектов РФ: в 19 субъектах РФ – «Глава», в 2 – «Глава – Председатель Правительства», в 2 – «Глава Администрации», в 1 – «Глава администрации (губернатор)», в 59 – «Глава администрации (губернатор)», в 1 – «Мэр», в 1 – «Президент». Кроме наименования, дифференциация правового статуса высших должностных лиц разных субъектов РФ проявляется в особенностях их избрания.

Также существенным признаком, позволяющим различать правовой статус высших должностных лиц в разных субъектах РФ, является наличие (отсутствие) отношений властного руководства со стороны высшего должностного лица над высшим исполнительным органом государственной власти. Этот признак позволяет выявить разные типы систем органов исполнительной власти субъектов РФ:

1) высшее должностное лицо непосредственно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти (в 61 субъекте РФ);

2) высшее должностное лицо не возглавляет высший исполнительный орган государственной власти (в 23 субъектах РФ);

3) высшее должностное лицо может совмещать свою должность с должностью руководителя высшего исполнительного органа государственной власти (в Республике Крым в соответствии со статьей 81 Конституции Республики Крым).

При этом в настоящее время в ряде субъектов РФ высшее должностное лицо осуществляет руководство высшим исполнительным органом государственной вла-

сти, но непосредственно оперативное управление реализует отдельное должностное лицо: вице-губернатор, первый заместитель главы, председатель правительства и др.

6. В настоящее время фиксируется многообразие наименований высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: в 11 субъектах РФ – «Администрация», в 2 – «Кабинет Министров», в 1 – «Кабинет Министров – Правительство», в 70 – «Правительство», в 1 – «Совет Министров».

Анализ нормативных правовых актов субъектов РФ, определяющих порядок формирования и деятельности указанных высших исполнительных органов государственной власти, позволяет сформулировать следующие признаки высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ: 1) является постоянно действующим органом; 2) представляет собой коллегиальный орган; 3) члены высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ назначаются высшим должностным лицом; 4) осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность; 5) наделен общей компетенцией, то есть осуществляет общее руководство во всех сферах управления в рамках установленных предметов ведения; 6) руководит системой исполнительных органов государственной власти субъекта РФ.

7. Возглавляемая высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ система органов исполнительной власти уникальна в каждом субъекте РФ. Уникальность связана с различием подходов к установлению системы и структуры соответствующих органов. Например, разделение органов на руководимых высшим должностным лицом и руководимых высшим исполнительным органом государственной власти встречается только в нескольких субъектах РФ: в Республике Калмыкия, в Республике Тыва, в Московской области.

В совокупности во всех субъектах РФ помимо высших исполнительных органов государственной власти созданы и функционируют 2 468 иных исполнительных органов государственной власти 14 типов (без учета их территориальных органов): 901 министерство, 446 департаментов, 296 управлений, 294 комитета, 132 инспекции, 94 службы, 71 агентство, 68 главных управлений, 58 представительств, 43 администрации, 39 государственных комитетов, 17 аппаратов, 8 комиссий, 1 центральный аппарат.

При этом количество типов иных исполнительных органов государственной власти различается в субъектах РФ: от 1 в Псковской области до 9 в Кемеровской области – Кузбассе. Более того, анализ законодательства субъектов РФ показывает,

что в разных субъектах РФ одни и те же функции исполняются органами исполнительной власти разных типов. Например, вопросами установления тарифов в разных субъектах РФ занимаются Агентство по тарифам Приморского края, Главное управление Карачаево-Черкесской Республики по тарифам и ценам, Государственный комитет Республики Башкортостан по тарифам и т.д.

Поскольку Конституция РФ устанавливает единую систему публичной власти, автором с целью решения обозначенных проблем предложена унифицированная типология наименований иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в зависимости от специфики осуществляемых функций, объема компетенции и основных используемых форм управленческих действий:

- 1) министерство (выработка государственной политики);
- 2) служба (реализация надзорных и контрольных полномочий);
- 3) агентство (управление государственным имуществом);
- 4) управление (предоставление государственных услуг);
- 5) аппарат высшего должностного лица и (или) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (организационное и материально-техническое обеспечение деятельности высшего должностного лица и (или) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);
- б) представительство субъекта РФ (обеспечение взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с иными органами публичной власти).

С учетом этого рекомендовано с целью обеспечения единства системы публичной власти в Федеральном законе от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ унифицировать наименования типов иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

8. Базовым элементом правового регулирования управленческой деятельности является определение правового статуса соответствующего органа власти. При этом большинство из известных способов установления правового статуса позволяют ответить на три основных вопроса:

- 1) какое место занимает конкретный орган в системе, какие у него цели и задачи деятельности;
- 2) какую внутреннюю структуру имеет конкретный орган, как она обеспечивает достижение целей и задач деятельности;

3) какой компетенцией наделен орган, как распределяются конкретные полномочия между структурными подразделениями для достижения целей.

9. Определение содержания компетенции органа власти является на протяжении длительного времени дискуссионным. Многие исследователи отмечают отсутствие согласованности в использовании понятий, раскрывающих компетенцию (предметы ведения, полномочия, задачи, функции, права и т.п.).

Аналогичная проблема обнаружена автором в законодательстве субъектов РФ. По результатам анализа положений об исполнительных органах государственной власти субъектов РФ автором выявлено 30 вариантов установления компетенции. К числу наиболее часто используемых вариантов относятся:

1) *одноуровневые*, предполагающие закрепление в положениях об органах власти только следующих элементов: а) полномочия (6 субъектов РФ); б) функции (2 субъекта РФ);

2) *двухуровневые*, предполагающие последовательное определение следующих элементов: а) полномочия / права (20 субъектов РФ); б) задачи / полномочия (4 субъекта РФ);

3) *трехуровневые*, предполагающие последовательное определение следующих элементов: а) задачи / функции / права (14 субъектов РФ); б) задачи / полномочия / права (7 субъектов РФ); в) задачи / функции / права и обязанности (3 субъекта РФ); г) полномочия / функции / права (3 субъекта РФ); д) задачи / полномочия и функции / права (2 субъекта РФ); е) задачи / функции / полномочия (2 субъекта РФ);

4) *четырёхуровневые*, предполагающие последовательное определение следующих элементов: а) цели / задачи / полномочия / права (2 субъекта РФ); б) задачи / функции / полномочия / права (2 субъекта РФ).

Также автором выявлено, что в настоящее время наблюдается смешение понятий «компетенция», «права», «обязанности», «полномочия», «задачи», «функции» в нормативных правовых актах, в том числе:

1) в разных субъектах РФ одно и то же полномочие, установленное в федеральном законе, может быть отнесено или к числу функций, или к числу полномочий, или к числу задач и т.п.

2) в отдельных субъектах РФ одно и то же полномочие определяется в целом как задача (цель, направление) и в частности как конкретное полномочие, функция или право и т.п.

С целью формирования в разных субъектах РФ единообразного подхода к правовому закреплению компетенции исполнительных органов государственной власти автором предложена Типовая модель положения об исполнительном органе субъекта РФ. Использование подобной Типовой модели позволит установить унифицированную структуру нормативных правовых актов, определяющих правовой статус исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В предлагаемой Типовой модели положения об исполнительном органе субъекта РФ последовательно выделяются разделы: «Общие положения», «Цели деятельности», «Задачи деятельности», «Функции», «Полномочия», «Организация деятельности».

10. Управленческая деятельность, осуществляемая исполнительными органами государственной власти субъектов РФ в рамках их компетенции, является видом социальной деятельности и структурно включает следующие базовые элементы: субъект, объект, цель, управленческое действие. Другие элементы структуры управленческой деятельности, указываемые различными учеными, фактически соотносятся с содержанием указанных автором базовых элементов. Например, понятия «технология», «средство» и «инструмент» раскрывают содержание действия. Понятие «предмет, на который осуществляется воздействие» раскрывает содержание объекта. Понятия «результат» и «продукт» неразрывно связаны с целью деятельности.

11. В научной литературе в качестве синонимов управленческой деятельности встречаются понятия «административная деятельность», «исполнительно-распорядительная деятельность», «организационно-управленческая деятельность», «государственно-управленческая деятельность», «деятельность органов исполнительной власти», «деятельность государственной администрации», «реализация административно-правовых функций органов исполнительной власти» и др. При этом использование термина «управленческая деятельность» является допустимым, поскольку такой наиболее общий термин охватывает различные узкие подходы, а также используется в действующем законодательстве.

12. Регулирование управленческих действий как элемента управленческой деятельности ведется по двум направлениям:

- 1) определение необходимых условий;
- 2) регулирование осуществления отдельных действий.

Условия, необходимые для осуществления управленческих действий, определяются в наиболее общем значении в положениях об отдельных органах исполни-

тельной власти, а также применительно к конкретным управленческим действиям в отдельных нормативных правовых актах, устанавливающих порядок их осуществления. Непосредственно управленческие действия регулируются различными порядками, положениями, указаниями, регламентами, инструкциями. Подобные акты определяют внешнее выражение соответствующих управленческих действий, то есть их форму, а также то, каким образом исполнительные органы государственной власти воздействуют на объекты управления, то есть методы действий.

13. Автором предложено расширить классификацию форм управленческих действий (в зависимости от условий применения) и определить, что в зависимости от воздействия административно-правового режима выделяются:

- 1) реализуемые в условиях нормальной общественной жизни;
- 2) реализуемые в условиях особого административно-правового режима, в том числе в условиях режима повышенной готовности.

Такой подход позволит отразить специфику деятельности в рамках иных режимов (а не только в условиях чрезвычайного или военного положения), в том числе устанавливаемых актами исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

14. Определено, что метод управления, управленческого действия отражает то, каким образом субъект государственного управления в рамках своей компетенции влияет на управляемый объект, его состояние, поведение, осуществляя конкретные управленческие действия в той или иной форме, направленные на достижение целей государственного управления.

15. Отмечено расширение практики сочетания административных (прямых, внеэкономических) и экономических (косвенных, регулирующих) методов. Также отмечена гибридизация методов управленческих действий: смешиваются методы проектного и программного управления, стратегическое планирование осуществляется с применением методов дизайн-мышления и т.д.

16. Продемонстрировано развитие правового регулирования стратегического государственного управления. Отмечено, что на региональном уровне стратегическое государственное управление развивалось параллельно изменениям на федеральном уровне. Выделены этапы: «Внедрение программно-целевого подхода» (до 2005 года), «Внедрение проектного подхода при реализации приоритетных национальных проектов, проектов субъектов РФ» (2005–2012 годы), «Реализация страте-

гических указов Президента РФ и принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как фактор консолидации стратегической управленческой деятельности» (2012–2016 годы), «Гибридизация проектного и программного управления, в том числе в условиях необходимости достижения национальных целей развития (с 2016 года).

17. На современном этапе развития стратегическое государственное управление направлено на реализацию национальных целей развития до 2030 года, обеспечивающих умножение человеческого капитала. Поэтому стратегическое управление становится сегодня в наивысшей степени ориентированным на человека, что отражает стратегию клиентоцентричности как направленность деятельности субъектов государственного управления на удовлетворение индивидуальных потребностей граждан и иных лиц, предполагающую модернизацию управленческой деятельности с учетом необходимости внедрения новых цифровых технологий, позволяющих автоматизировать процессы управления и обеспечить постоянное взаимодействие в режиме реального времени, в том числе адаптироваться под ожидания и предпочтения получателей государственных услуг.

18. Обосновано, что стратегия модернизации управленческой деятельности является стратегической системой планирования мероприятий, обеспечивающих отдельные преобразования управленческой деятельности и отражающей цели, направления, этапы, меры по достижению ожидаемых результатов изменения содержания управленческой деятельности в конкретных сферах управления. Автором предложено закрепить элементы содержания стратегии модернизации управленческой деятельности в документе стратегического планирования на уровне субъекта РФ, разработанного в форме государственной программы (подпрограммы).

19. Выделены отдельные направления модернизации управленческой деятельности: а) реализация стратегии клиентоцентричности; б) гибридный (междисциплинарный) подход к организации управленческой деятельности, в том числе использование форм и методов, выработанных другими науками; в) внедрение новых форм и методов действий, предполагающих активное использование информационно-коммуникационных технологий.

Для эффективной реализации указанных направлений модернизации требуется обеспечение правовых, технологических, социальных, финансово-экономических и политических условий. Дополнительно отмечается, что к управленческим действиям,

осуществляемым с использованием информационно-коммуникационных технологий, предъявляются повышенные требования (в части скорости выполнения, к подготовке кадров, к энергобезопасности, безопасности связи, к подготовленности получателей услуг).

20. Отмечено, что в условиях реализации принципа единства системы публичной власти формы и методы управленческих действий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ соответствуют аналогичным формам и методам, используемым федеральными органами исполнительной власти. При этом появление новых форм и методов управленческих действий на региональном уровне возможно при реализации правотворческих экспериментов.

21. В настоящее время активное внедрение современных информационно-коммуникационных технологий способствует комфортному взаимодействию с гражданами и организациями. С учетом этого в субъектах РФ происходит институционализация новых форм управленческих действий, предполагающих использование различных социальных сетей, мессенджеров: ведение аккаунтов в социальных сетях и выявление в них сообщений и публикаций, требующих реагирования.

22. В условиях развития информационно-коммуникационных технологий появляются основания выделять в числе косвенных методов особую группу – методы автоматического (цифрового) информирования. Под методом автоматического (цифрового) информирования предлагается понимать особый метод влияния на поведение (волю) граждан и организаций посредством их оповещения о целесообразности и своевременности осуществления того или иного действия.

23. Формируется практика предоставления государственных услуг в упреждающем (проактивном) режиме. В этих условиях решение о предоставлении государственной услуги принимается автоматически на основании алгоритма, который учитывает соответствие получателей услуг условиям их предоставления.

С учетом этого выделена классификация форм управленческих действий в зависимости от инициатора управленческого действия, включающая следующие виды: 1) используемые по собственной инициативе субъекта управления; 2) являющиеся реакцией на действия объектов управления; 3) реализуемые в проактивном порядке.

**Список использованных источников и литературы****Правовые акты***Конституция Российской Федерации, Конституции Союза ССР*

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.09.2020).

2. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик : утвержден ЦИК СССР 6 июля 1923 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.04.2021).

3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.04.2021).

4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик : принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.04.2021).

*Международные правовые акты*

5. Декларация совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи по вопросу о верховенстве права на национальном и международном уровнях : резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 24 сентября 2012 года // Консультант-Плюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.12.2020).

*Федеральные конституционные законы, федеральные законы*

6. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.12.2020).

7. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.12.2020).

тантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

8. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.12.2020).

9. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт - Петербурга, органов местного самоуправления: закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4807-1 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

10. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

11. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.12.2021).

12. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

13. Об использовании атомной энергии : федеральный закон от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2021).

14. Семейный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

15. О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации : федеральный закон от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

16. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

17. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.08.2020).

18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

19. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.01.2021).

20. Жилищный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

21. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

22. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

23. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации : федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

24. О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : федеральный закон от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.12.2020).

25. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федеральный закон от 9 февраля

2009 года № 8-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

26. Об обращении лекарственных средств : федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

27. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2020).

28. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

29. О государственной регистрации недвижимости : федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

30. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13 июля 2015 года № 224-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29.12.2021).

31. Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 29 июля 2017 года № 216-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

32. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.08.2020).

33. О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 года № 259-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

34. О внесении изменений в статьи 22 и 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» : федеральный закон

от 27 октября 2020 года № 346-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.08.2020).

35. О федеральной территории «Сириус» : федеральный закон от 22 декабря 2020 года № 437-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

36. Об обеспечении вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 488-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.02.2021).

37. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2020 года № 509-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

38. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.01.2022).

#### *Указы Президента Российской Федерации*

39. О классификаторе правовых актов : указ Президента Российской Федерации от 15.03.2000 № 511 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

40. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.12.2020).

41. Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 № 649 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.04.2021).

42. О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике : указ Президента Рос-

сийской Федерации от 21.10.2005 № 1226 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

43. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

44. О мониторинге правоприменения в Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

45. О долгосрочной государственной экономической политике : указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

46. О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам : указ Президента Российской Федерации от 30.06.2016 № 306 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

47. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

48. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

49. Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 19.07.2018 № 444 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

50. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

51. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.08.2020).

52. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

53. Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.11.2021).

#### *Послания Президента Федеральному Собранию*

54. Послание Президента Федеральному Собранию от 6 марта 1997 года «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

55. Послание Президента Федеральному Собранию : послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

#### *Постановления Правительства Российской Федерации*

56. Об утверждении статуса Программы социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) и Положения об администрации этой программы : постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.1994 № 244 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

57. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» : постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

58. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов : постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 № 249 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

59. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2005 № 30 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

60. О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 № 761 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

61. Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2011 № 694 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

62. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

63. Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг : постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2012 года № 1376 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.04.2021).

64. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» : постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 316 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

65. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 № 1050 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

66. О Единой государственной информационной системе социального обеспечения : постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2017 № 181 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.04.2021).

67. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

68. О системе управления государственными программами Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

69. О проведении эксперимента по цифровой трансформации предоставления услуг, мер поддержки и сервисов в целях развития малого и среднего предпринимательства : постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2021 № 2371 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.12.2021).

#### *Распоряжения Правительства Российской Федерации*

70. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.12.2018 № 2828-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

71. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.08.2019 № 1941-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

72. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 № 2765-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

73. Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2021 № 3878-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.12.2021).

*Правовые акты федеральных органов исполнительной власти*

74. Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 21.12.2005 № 152н // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

75. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти : распоряжение Министерства экономического развития Российской Федерации от 14.04.2014 № 26Р-АУ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

76. Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 29.11.2017 № 209н // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 19.04.2021).

77. О внесении изменений в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 85н «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 08.06.2020 № 98н // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2021).

78. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии : приказ Министерства промышленности и торговли Российской Федерации от 09.07.2020 № 2188 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

79. Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093 : приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24.02.2021 г. № 118 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

80. Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2020 № 15 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.10.2021).

*Иные правовые акты федерального уровня*

81. О направлениях, основных мероприятиях и параметрах приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» : решение президиума Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов, протокол № 2 от 21 декабря 2005 г. // ГАРАНТ.РУ: [сайт]. – Москва, 1990–2021. – URL: <https://base.garant.ru/> (дата обращения: 27.12.2021).

82. Методические рекомендации по мониторингу приоритетных проектов (про-грамм) : решение Аппарата Правительства Российской Федерации 01.12.2016 № 9163п-П6 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

*Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации*

83. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

84. Конституция Республики Марий Эл : принята Конституционным Собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

85. Устав (Основной Закон) Калининградской области : принят областной Думой 28 декабря 1995 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

86. Устав Калужской области : утвержден Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27 марта 1996 года № 473 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

87. Устав Еврейской автономной области от 8 октября 1997 года № 40-ОЗ : принят Законодательным Собранием Еврейской автономной области // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

88. Устав Кемеровской области – Кузбасса : принят Законодательным Собранием Кемеровской области 9 апреля 1997 года № 45 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

89. Устав Курской области : Закон Курской области от 2 октября 2001 года № 67-ЗКО // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

90. Устав Смоленской области : закон Смоленской области от 15 мая 2001 года № 37-з // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2021).

91. Конституция Республики Дагестан : принята Конституционным Собранием 10 июля 2003 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

92. Устав (Основной Закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 № 115-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2021).

93. Устав (Основной закон) Саратовской области : принят Саратовской областной Думой 24 мая 2005 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

94. Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 года № 141 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

95. Устав Ивановской области : закон Ивановской области от 18 февраля 2009 года № 20-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.03.2021).

96. Устав Иркутской области : постановление Законодательного Собрания Иркутской области от 15 апреля 2009 года № 9/5-ЗС // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

97. Устав Свердловской области : закон Свердловской области от 23 декабря 2010 года № 105-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

98. Конституция Республики Крым : принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

*Законы субъектов Российской Федерации*

99. О Правительстве Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 21 июня 1995 года № 140-I // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

100. О Правительстве Саратовской области : закон Саратовской области от 5 сентября 1996 года // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

101. О Правительстве Хабаровского края : закон Хабаровского края от 27 ноября 2001 № 349 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

102. О Правительстве Республики Башкортостан : закон Республики Башкортостан от 14 марта 2003 года № 474-з // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

103. О Правительстве Московской области : закон Московской области от 2 ноября 2005 года № 230/2005-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

104. О системе исполнительных органов государственной власти Владимирской области : закон Владимирской области от 27 октября 2005 года № 151-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

105. О системе исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 6 июля 2005 года № 1227-III // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

106. О Правительстве Пензенской области : закон Пензенской области от 22 декабря 2005 года № 906-ЗПО // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

107. О системе органов исполнительной власти Чеченской Республики : конституционный закон Чеченской Республики от 31 октября 2006 года № 7-ПКЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

108. О системе исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея : закон Республики Адыгея от 6 ноября 2007 года № 119 // Консультант-

Плюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

109. О правительстве Воронежской области : закон Воронежской области от 30 сентября 2008 года № 77-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

110. О Правительстве Рязанской области : закон Рязанской области от 18 апреля 2008 года № 48-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

111. О системе органов исполнительной власти Мурманской области : закон Мурманской области от 29 декабря 2008 года № 1063-01-ЗМО // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

112. О системе органов исполнительной власти Ярославской области : закон Ярославской области от 24 ноября 2008 года № 55-з // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

113. О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области : закон Архангельской области от 20 мая 2009 года № 19-3-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

114. О системе исполнительных органов государственной власти Забайкальского края : закон Забайкальского края от 5 октября 2009 года № 228-ЗЗК // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

115. О системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области : закон Иркутской области от 11 мая 2010 года № 30-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

116. О системе исполнительных органов государственной власти Нижегородской области : закон Нижегородской области от 31 марта 2010 года № 62-З // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.02.2021).

117. О системе исполнительных органов государственной власти Республики Дагестан : закон Республики Дагестан от 9 июля 2010 года № 44 // КонсультантПлюс

: [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

118. О Правительстве Самарской области : закон Самарской области от 30 сентября 2011 года № 80-ГД // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

119. О Правительстве Тверской области : закон Тверской области от 2 августа 2011 года № 44-ЗО // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

120. О системе исполнительных органов государственной власти Чукотского автономного округа : закон Чукотского автономного округа от 29 октября 2012 года № 95-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

121. О Главе Республики Коми, Правительстве Республики Коми и органах в системе исполнительной власти Республики Коми : закон Республики Коми от 26 декабря 2013 года № 140-РЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

122. О губернаторе Магаданской области и Правительстве Магаданской области : закон Магаданской области от 26 декабря 2013 года № 1674-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

123. О Правительстве и системе органов исполнительной государственной власти Орловской области : закон Орловской области от 10 ноября 2014 года № 1683-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

124. О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя : закон города Севастополя от 30 апреля 2014 года № 6-ЗС // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

125. О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым : закон Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

126. О системе органов исполнительной власти Алтайского края : закон Алтайского края от 2 сентября 2015 года № 69-ЗС // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

127. О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016-2030 годы : закон Свердловской области от 21 декабря 2015 года № 151-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

128. О мерах социальной поддержки и социальной помощи отдельным категориям граждан в Астраханской области : закон Астраханской области от 22 декабря 2016 года № 85/2016-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.04.2021).

129. О мониторинге нормативных правовых актов Республики Крым : закон Республики Крым от 29 декабря 2016 года № 340-ЗРК/2016 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

130. О Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года» : областной закон Ленинградской области от 8 августа 2016 года № 76-оз // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

131. О стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года : закон Республики Крым от 9 января 2017 года № 352-ЗРК/2017 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

132. О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года : закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 года 2077-З № 45-VI // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

133. О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года : закон Республики Бурятия от 18 марта 2019 года № 360-VI // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

134. О внесении изменений в Закон Свердловской области «О документах территориального планирования муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» : закон Свердловской области от 10 декабря 2020 года № 141-ОЗ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.01.2021).

135. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года : закон Тюменской области от 24 марта 2020 года № 23 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

136. О Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2030 года : закон Волгоградской области от 28.12.2021 № 134-ОД // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

*Постановления законодательных органов субъектов РФ*

137. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года : постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 31.01.2019 № 1748 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

*Указы и постановления высших должностных лиц субъектов РФ*

138. О системе оперативного управления развитием Ульяновской области : постановление Главы администрации Ульяновской обл. от 02.11.1994 № 193 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

139. Об утверждении Положения о Министерстве образования Омской области : указ Губернатора Омской области от 15.03.2004 года № 63 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

140. О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Адыгея : указ Президента Республики Адыгея от 01.03.2007 № 100 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

141. Об утверждении долгосрочной целевой программы повышения финансовой грамотности населения Краснодарского края на 2010–2012 годы : постановление

главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 19.06.2009 № 51 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

142. О структуре органов исполнительной власти Республики Калмыкия : указ Главы Республики Калмыкия от 3.11.2010 № 335 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

143. Об утверждении ведомственной целевой программы «Информационное общество Кубани на 2011 год» : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 11.02.2011 № 87 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

144. О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области : указ Губернатора Свердловской области от 22.06.2012 № 427-УГ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

145. О переименовании департамента общего и профессионального образования Брянской области : указ Губернатора Брянской области от 29.01.2013 года № 70 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

146. О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Крым : указ Главы Республики Крым от 16.06.2014 № 51-У // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

147. Об утверждении Положения о комитете образования и науки Курской области : постановление Губернатора Курской области от 19.03.2014 № 112-пг // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

148. Об утверждении положения о министерстве финансов Оренбургской области : указ Губернатора Оренбургской области от 11.08.2014 года № 506-ук // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

149. О требованиях к структуре и штатной численности органов исполнительной власти Волгоградской области : постановление Губернатора Волгоградской об-

ласти от 28.10.2014 № 82 // Гарант : [сайт]. – Москва, 1990–2021. – URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

150. О структуре исполнительных органов государственной власти Калининградской области : указ Губернатора Калининградской области от 12.11.2015 № 152 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

151. О структуре органов исполнительной власти Республики Тыва : указ Главы Республики Тыва от 22.11.2016 № 204 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

152. Об утверждении Положений о Министерстве образования и науки Республики Саха (Якутия) и о его Коллегии : указ Главы Республики Саха (Якутия) от 31.01.2017 № 1714 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

153. О Порядке подготовки и направления нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Свердловской области для размещения (опубликования) на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) : указ Губернатора Свердловской области от 30.03.2018 № 160-УГ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

154. О структуре исполнительных органов государственной власти Московской области и составе Правительства Московской области : постановление Губернатора Московской области от 24.09.2018 № 462-ПГ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

155. О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) и предельной численности работников исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) : указ Главы Республики Саха (Якутия) от 28.09.2018 № 5 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

156. О введении ограничительных мероприятий и осуществлении выплат стимулирующего характера за особые условия труда и дополнительную нагрузку работникам организаций социального обслуживания, находящихся в ведении Свердловской области, оказывающим социальные услуги гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция, и лицам из групп риска заражения новой коронавиурсной инфекцией.

русной инфекцией : указ Губернатора Свердловской области от 20.05.2020 № 251-УГ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

157. О преобразовании Департамента информатизации и связи Свердловской области и внесении изменений в Указ Губернатора Свердловской области от 22.06.2012 № 427-УГ «О Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области» : Указ Губернатора Свердловской области от 12.03.2021 № 133-УГ // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.12.2021).

*Распоряжения высших должностных лиц*

158. Об утверждении Положения по управлению проектами в исполнительных органах государственной власти Ивановской области и аппарате Правительства Ивановской области : распоряжение Губернатора Ивановской области от 15.09.2016 № 142-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

159. Об организации работы с сообщениями, размещенными на интернет-портале «Народная экспертиза» : распоряжение Губернатора Белгородской области от 20.07.2017 № 555-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

160. Об утверждении Положения об организации работы Правительства Ростовской области и иных органов исполнительной власти Ростовской области с публикациями в социальных сетях : распоряжение Губернатора Ростовской области от 29.12.2018 № 311 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

161. О взаимодействии с населением в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» : распоряжение Губернатора Омской области от 08.04.2020 № 39-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

162. Об обеспечении создания и ведении аккаунтов Губернатора Ленинградской области, Администрации Ленинградской области и органов исполнительной власти Ленинградской области в социальных сетях : распоряжение Губернатора Ленинградской области от 19.02.2020 № 147-рг // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

*Постановления высших исполнительных органов государственной власти*

163. Об утверждении Порядка разработки и реализации целевых программ развития Чувашской Республики : постановление Совета Министров Чувашской Республики от 30.11.1992 № 389 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

164. О стратегии внешнеэкономической деятельности Республики Татарстан и механизме ее реализации : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31.12.1993 № 759 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

165. Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства финансов Челябинской области : постановление Губернатора Челябинской области от 20.08.2004 г. № 433 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

166. О министерстве образования и науки Астраханской области : постановление Правительства Астраханской области от 16.03.2005 № 17-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

167. Об утверждении Положения о Департаменте финансов Вологодской области : постановление Правительства Вологодской области от 16.08.2005 года № 882 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

168. Об утверждении Кодификатора функций органов исполнительной власти Республики Татарстан : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 02.05.2006 № 220 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.05.2021).

169. О краевом проекте «Электронное Прикамье» на 2007 год : постановление Правительства Пермского края от 23.03.2007 № 42-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

170. Об утверждении Порядка представления, отбора, разработки и реализации краевых проектов : постановление Правительства Пермского края от 05.04.2007 № 52-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

171. Вопросы министерства образования Саратовской области : постановление Правительства Саратовской области от 10.07.2007 года № 267-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

172. Об утверждении Положения о министерстве образования и молодежной политики Рязанской области : постановление Правительства Рязанской области от 11.06.2008 № 99 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

173. О ведомственных целевых программах Республики Карелия : постановление Правительства Республики Карелия от 02.06.2009 № 118-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

174. О долгосрочных целевых программах Пензенской области : постановление Правительства Пензенской области от 09.03.2011 № 137-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

175. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Приморского края : постановление Администрации Приморского края от 13.04.2012 № 88-па // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

176. О прогнозе социально-экономического развития Нижегородской области на 2013 год и на период до 2015 года : постановление Правительства Нижегородской области от 26.09.2012 № 673 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

177. Об утверждении Положения о Департаменте образования Ивановской области : постановление Правительства Ивановской области от 28.09.2012 № 363-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

178. Об утверждении Порядка принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ Иркутской области и их формирования и реализации и порядка проведения и критериев оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ Иркутской области : постановление Правительства Иркутской области от

19.10.2012 № 575-пп // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

179. Об утверждении Положения о Комитете по архитектуре и градостроительству города Москвы : постановление Правительства Москвы от 07.11.2012 № 633-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

180. Об утверждении Положения о Департаменте образования и науки города Москвы : постановление Правительства Москвы от 20.02.2013 № 99-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

181. О Министерстве экономического развития и промышленности Ульяновской области : постановление Правительства Ульяновской области от 14.04.2014 № 8/125-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

182. О государственной программе Санкт-Петербурга «Повышение эффективности государственного управления в Санкт-Петербурге» : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 494 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

183. Вопросы Министерства образования и науки Республики Дагестан : постановление Правительства Республики Дагестан от 31.07.2014 г. № 350 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

184. О Министерстве инвестиций и развития Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 01.10.2014 № 850-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

185. О едином методологическом центре по реализации муниципальных программ, приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципальных образований Пермского края : постановление Правительства Пермского края от 31.05.2016 № 333-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

186. О Министерстве искусства и культурной политики Ульяновской области : постановление Правительства Ульяновской области от 20.06.2016 № 14/276-П //

КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

187. О Министерстве общественной безопасности Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 16.12.2016 № 868-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

188. Об Агентстве записи актов гражданского состояния Ульяновской области : постановление Правительства Ульяновской области от 19.01.2017 № 1/21-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

189. О Министерстве здравоохранения Ульяновской области : постановление Правительства Ульяновской области от 16.11.2018 № 25/565-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

190. О Стратегии социально-экономического развития Республики Адыгея до 2030 года : постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 26.12.2018 № 286 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

191. Об утверждении государственной программы «Реализация региональной политики в Оренбургской области» : постановление Правительства Оренбургской области от 25.12.2018 № 889-пп // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

192. Об утверждении Положения о министерстве образования Магаданской области : постановление Правительства Магаданской области от 12.12.2018 г. № 852-пп // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

193. Об утверждении Положения о Министерстве финансов Забайкальского края : постановление Правительства Забайкальского края от 24.04.2018 года № 165 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

194. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ростовской области на период до 2030 года : постановление Правительства Ростовской об-

ласти от 26.12.2018 № 864 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

195. О Министерстве образования и молодежной политики Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 21.02.2019 № 91-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

196. Об утверждении комплексной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Цифровая трансформация Ямало-Ненецкого автономного округа» : постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.2021 № 1237-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

197. Об утверждении положения о Министерстве экономического развития, промышленности и торговли Калининградской области : постановление Правительства Калининградской области от 27.02.2019 года № 136 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

198. О взаимодействии органов исполнительной власти Хабаровского края с населением Хабаровского края в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» : постановление Правительства Хабаровского края от 17.03.2020 № 77-пр // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

199. Об организации работы в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края с сообщениями в социальных сетях информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 20.08.2020 № 478 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2021).

200. Об утверждении Концепции цифровой трансформации Республики Татарстан на 2021–2024 годы : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.01.2021 № 35 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

201. Об утверждении Порядка предоставления единовременной денежной выплаты ко Дню Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов гражданам из числа лиц, которым на время окончания Второй мировой войны (2 сентября

1945 года) было менее 18 лет (дети войны) : постановление Правительства Севастополя от 09.04.2021 № 143-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

202. Об утверждении государственной программы Ярославской области «Развитие системы государственного управления на территории Ярославской области» на 2021–2025 годы : постановление Правительства Ярославской области от 01.03.2021 № 76-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

203. О финансовой поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства по реализации мероприятий, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции в городе Москве: постановление Правительства Москвы от 06.07.2021 № 976-ПП // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2021).

204. Об утверждении Порядка разработки, утверждения и реализации государственных программ Тамбовской области : постановление администрации Тамбовской области от 16.11.2021 № 840 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

*Распоряжения высших исполнительных органов государственной власти*

205. Об утверждении положения об управлении образования и науки Липецкой области : распоряжение Администрации Липецкой области от 09.06.2008 года № 246-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

206. О нормативах, учитываемых при формировании структур и штатных расписаний органов исполнительной власти Смоленской области : распоряжение Администрации Смоленской области от 28.11.2008 № 1462-р/адм // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.05.2021).

207. Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» : распоряжение Правительства Республики Мордовия от 22.07.2013 № 403-Р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

208. О совершенствовании управленческой деятельности в областных органах исполнительной власти Сахалинской области : распоряжение Правительства Сахалинской области от 21.06.2016 № 301-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

209. Об утверждении Концепции Центра управления изменениями в Республике Саха (Якутия) : распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 24.04.2018 № 493-р // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

210. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2040 года : распоряжение Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 30.04.2019 № 251-рп // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

*Акты иных исполнительных органов государственной власти*

211. Об утверждении состава проектного офиса Министерства здравоохранения Свердловской области и составов рабочих органов приоритетных региональных проектов в сфере здравоохранения : приказ Министерства здравоохранения Свердловской области от 30.05.2017 № 892-п // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.12.2021).

212. О переходе покупателей электрической энергии на обслуживание к гарантирующему поставщику : информация Региональной энергетической комиссии Свердловской области от 28.11.2020 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.10.2021).

213. Об утверждении Порядка осуществления материально-технического обеспечения, в том числе обеспечения спортивной экипировкой, финансового, научно-методического, медико-биологического и антидопингового обеспечения спортивных сборных команд Свердловской области за счет средств областного бюджета: приказ Министерства физической культуры и спорта Свердловской области от 31.05.2021 № 172/ос // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.10.2021).

*Соглашения исполнительных органов государственной власти*

214. Соглашение между Министерством общего и профессионального образования Свердловской области, Ассоциацией «Совет муниципальных образований Свердловской области» и Свердловской областной организацией Профсоюза работ-

ников народного образования и науки Российской Федерации на 2015-2017 гг. : заключено 16.12.2014 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

215. Соглашение между Правительством Свердловской области (Российская Федерация) и Хокимиятом Наманганской области (Республика Узбекистан) о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, гуманитарной и иных сферах : заключено в г. Екатеринбурге 25.11.2019 // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2021).

### **Судебная практика**

216. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.02.2021).

217. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005 № 13-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

218. По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

219. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мигули Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части 1 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2013 № 1219-О // КонсультантПлюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

220. По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.01.2018 № 12-О // Консультант-Плюс : [сайт]. – Москва, 1997–2021. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2021).

### **Монографии, учебники, учебные пособия, словари**

221. *Абучакра Р.* Эффективное правительство для нового века : Реформирование государственного управления в современном мире / Р. Абучакра, М. Хури; [предисл. Робин Батлер ; послесл. Субраманьян Ранджан] : [перевод с английского]. — М.: Издательство «Олимп–Бизнес», 2016 – 256 с.

222. *Агеева Е.А.* Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов / Е.А. Агеева. – Москва: Юридическая литература, 1973. – 104 с.

223. Административное право / под ред. Ю.М. Козлова. – Москва: Юридическая литература, 1968. – 575 с.

224. Административное право России : учебник / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 3 изд., перераб. и доп. – Москва: Юнити-Дана: Закон и право, 2010. – 759 с.

225. *Александрова З.Е.* Словарь синонимов русского языка. / З.Е. Александрова; под. ред. Л.А. Чешко. – изд. 2-е, стереотип. – Москва : Советская энциклопедия, 1969. – 600 с.

226. *Алехин А.П.* Административное право Российской Федерации : учебник / П.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – Москва: ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.

227. *Арсёнова Л.Г.* Понятие и признаки территориальных органов федеральных органов исполнительной власти / Л.Г. Арсёнова, Д.В. Белоцеркович // Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы : сб. трудов междунар. науч.-практ. конф. – Хабаровск, 2019. – С. 7–10.

228. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г.В. Атаманчук. – Москва : Юридическая литература, 1975. – 238 с.

229. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление: организационно-функциональные вопросы : учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. – Москва: Экономика, 2000. – 301 с.
230. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук – 3-е изд., доп. – Москва : Омега-Л, 2004. – 580 с.
231. *Атаманчук Г.В.* Управление: сущность, ценность, эффективность / Г.В. Атаманчук. – Москва: Культура: Академический проект, 2006. – 542 с.
232. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. – Москва: Омега-Л, 2013. – 525 с.
233. *Бачило И.Л.* Организация советского государственного управления: правовые проблемы / И.Л. Бачило; отв. ред. Б.М. Лазарев. – Москва: Наука, 1984. – 237 с.
234. *Богданов А.А.* Всеобщая организационная наука (тектология) : [в 3 ч.] / А.А. Богданов. – 3. изд., перераб. и доп. – Москва: Книга, 1929. – 300 с.
235. *Бурганова Л.А.* Теория управления : учеб. пособие. / Л.А. Бурганова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: ИНФРА-М, 2014. – 160 с.
236. *Быков А.Ю.* Система нормативно-правовой базы цифровой экономики в Российской Федерации / А.Ю. Быков. – Москва: Проспект, 2018. – 80 с.
237. Ведомственное нормотворчество : теория и практика применения : монография / под ред. М.А. Лапиной, В.А. Баранова. – Москва: Проспект, 2014. – 240 с.
238. *Виханский О.С.* Стратегическое управление: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Гардарики, 1998. – 296 с.
239. *Гончаров В.В.* Оптимизация системы исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект : монография / В.В. Гончаров. – Краснодар: КубГАУ, 2020. – 296 с.
240. *Жулин А.Б.* Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности / А.Б. Жулин, Т.Л. Кукса, А.А. Николенко. – Москва: Государственный университет Высшей школы экономики, 2010. – 446 с.
241. *Зубач А.В.* Административное право / А.В. Зубач. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 530 с.

242. *Иванова А.А.* Научные основы государственного и муниципального управления : учеб. пособие / А.А. Иванова. – Ижевск: ИЭиУ ФГБОУ ВО «УдГУ», 2018. – 52 с.

243. *Иншакова Е.Г.* Электронное правительство в публичном управлении: монография / Е.Г. Иншакова. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 139 с.

244. Исполнительная власть в Российской Федерации: науч.-практ. пособие / Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; отв. ред.: А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров. – Москва: Бек, 1996. – 258 с.

245. *Каган М.С.* Человеческая деятельность. (опыт системного анализа). / М.С. Каган. – Москва: Политиздат, 1974. – 328 с.

246. *Казанцев М.Ф.* Региональное законодательство России : проблема качества / М.Ф. Казанцев. – Екатеринбург: УрО РАН, 2009. – 330 с.

247. *Кайнов В.И.* Административное право России : учеб. пособие / В.И. Кайнов. – Ростов н/Д.: Феникс, 2018. – 332 с.

248. *Конин Н.М.* Административное право : учебник для бакалавриата и специалитета / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – 6-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 431 с.

249. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Ч. 1. Особенная часть / Н.М. Коркунов. – Санкт-Петербург: Книжный магазин А.Ф. Цинзерлинга, бывший Мелье и К, 1893. – 739 с.

250. Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2020. – 560 с.

251. *Курочкин А.В.* Государственное управление как наука: история и современное состояние / А.В. Курочкин. – Санкт-Петербург.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2011. – 144 с.

252. *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – Москва: Юридическая литература, 1972. – 280 с.

253. *Лазарев Б.М.* Перестройка государственного управления: организационно-правовые вопросы / Б.М. Лазарев. – Москва: Знание, 1987. – 64 с.

254. *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право / Н.И. Лазаревский. – 2-е изд. – Санкт-Петербург, 1910. – 502 с.

255. *Леонтьев А.Н.* Деятельность. Сознание. Личность / А.Н. Леонтьев. – 2-е изд. – Москва : Политиздат, 1977. – 304 с.

256. *Лопатин В.В.* Малый толковый словарь русского языка / В.В. Лопатин, Л.Е. Лопатина. – Москва: Русский язык, 1990. – 704 с.

257. *Мицкевич Л.А.* Административное право. Кейсы, сценарии практических занятий, рекомендации для преподавателей и студентов : учеб. пособие / Л.А. Мицкевич, А.Ф. Васильева. – Москва: Проспект, 2021. – 120 с.

258. *Новиков Д.А.* Методология управления / Д.А. Новиков. – Москва: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2016. – 128 с.

259. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. – М.: ООО «Издательство Оникс», 2008. – 976 с.

260. *Орешин В.П.* Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие. / В.П. Орешин. – Москва: ИНФРА-М, 2013. – 320 с.

261. *Попов Г.Х.* Управление народным хозяйством при социализме / Г.Х. Попов. – Москва: Высшая школа, 1974. – 120 с.

262. *Попов Л.Л.* Административное право Российской Федерации : учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев; отв. ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: РГ-Пресс, 2021. – 544 с.

263. *Попов Л.Л.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров. – Москва: Норма, 2011. – 320 с.

264. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы : монография / колл. авторов под ред. Ю.А. Тихомирова. – Москва: Юстиция, 2018. – 306 с.

265. Правовые формы административной деятельности / пер. с пол.: Е. Старосьцк, А.Х. Махненко. – Москва: Госюриздат, 1959. – 330 с.

266. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации : теория, практика, методика / С.Л. Богданов, А.В. Гайда, Г. Глисон [и др.]; редкол. А.В. Гайда; пер. с англ. Е.Г. Понизовкиной; Рос. акад. наук, Ур. отд-ние, Ин-т философии и права. – Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН, 2001. – 448 с.

267. *Прокопенко В.Н.* Формы и методы государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти : учеб. пособие для студентов образовательных учреждений, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» /

В.Н. Прокопенко, Н.П. Маюров, П.Н. Маюров. – Санкт-Петербург: МИЭП, 2017. – 189 с.

268. *Реутов В.П.* Функциональная природа системы права / В.П. Реутов. – Пермь: Издательство Пермского государственного университета, 2002. – 163 с.

269. *Россинский Б.В.* Проблемы государственного управления с позиции теорий систем : монография / Б.В. Россинский. – Москва: Норма, 2021.– 264 с.

270. *Россинский Б.В.* Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы : монография / Б.В. Россинский. – Москва: Норма: ИНФРА-М, – 2020. – 168 с.

271. Сводная информация о законах Свердловской области и их систематизированные перечни (1994–2019 годы) / Н.А. Воронин, А.В. Мазеин, А.А. Фахрисламов. – Екатеринбург: Законодательное Собрание Свердловской области, 2021. – 280 с.

272. Советы народных депутатов и органы государственного управления / Ю.М. Козлов, Г.В. Барабашев, Р.Ф. Васильев [и др.] ; под ред. Г.В. Барабашева, Ю.М. Козлова. – Москва: Издательство МГУ, 1987. – 254 с.

273. СССР – ГДР: компетенция органов государственного управления / редкол.: И.Л. Бачило, Б.М. Лазарев (отв. ред.), И.Ш. Муксинов., Х. Поль [и др.]. – Москва: Издательство ИГиП АН СССР, 1984. – 164 с.

274. *Старилов Ю.Н.* Административное право: [в 2 ч.]. Ч. 2, кн. 2 / Ю.Н. Старилов. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2001. – 432 с.

275. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 2002. – 711 с. / Ю.Н. Старилов. – Москва: Норма, 2002. – 711 с.

276. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. II. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция / Ю.Н. Старилов. – Москва: Норма, 2002. – 600 с.

277. *Стахов А.И.* Право безопасности как подотрасль административного права. / А.И. Стахов. – Москва: Юнити-Дана: закон и право, 2008. – 255 с.

278. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – Москва: Юринформцентр, 2001. – 355 с.

279. *Уемов А.И.* Системный подход и общая теория систем / А.И. Уемов. – Москва: Мысль, 1978. – 272 с.

280. *Уманская В.П.* Правовые акты органов исполнительной власти : системный подход / В.П. Уманская ; отв. ред. Б.В. Россинский. – Москва: НОРМА, 2014. – 287 с.

281. *Уманская В.П.* Государственное управление государственная служба в современной России : монография / В.П. Уманская, Ю.В. Малеванова. – Москва: Норма, 2020. – 176 с.

282. *Фейдер П.* Клиентоцентричность. Отношения с потребителями в цифровую эпоху / П. Фейдер, С. Томс. – М. : Альпина Паблишер, 2021. – 190 с.

283. *Формы государственного управления: [сб. ст.] / АН СССР, Ин-т гос-ва и права ; редкол.: Б.М. Лазарев (отв. ред.) [и др.].* – Москва: ИГПАН, 1983. – 149 с.

284. *Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / под общ. ред. профессора С.В. Запольского.* – Москва: Прометей, 2017. – 394 с.

285. *Цзиньпин С.* О государственном управлении / Си Цзиньпин. – Пекин: Издательство литературы на иностранных языках, 2014. – 624 с.

286. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления : учебник для бакалавриата / В.Е. Чиркин. – 6-е изд., перераб. – Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 400 с.

287. *Щукина Т.В.* Трансформация системы публичного управления в Российской Федерации: новые стратегии и направления интеграции : монография / Т.В. Щукина. – Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга», 2019. – 242 с.

288. *Щукина Т.В.* Правовое регулирование новых стратегий публичного управления в Российской Федерации: учебник для магистратуры // Воронеж: Изд-во Научная книга: 2018. – 252 с.

289. *Юсупов В.А.* Научные основы государственного управления в СССР : учеб. пособие / В.А. Юсупов, Н.А. Волков. – Казань: Издательство Казанского университета, 1972. – 97 с.

290. XXVII съезд Коммунистической партии Советского Союза, 25 февраля – 6 марта 1986 г.: стенограф. отчет. [в 3 т.]. Т. 1. – Москва: Политиздат, 1986. – 654 с.

**Научные статьи и иные публикации в периодической печати  
или материалах конференций**

291. *Аврутин Ю.Е.* Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 18–28.

292. *Анисимов А.А.* Особенности классификации методов управленческого воздействия и применения в комитете государственного жилищного надзора / А.А. Анисимов, А.В. Казакова // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2019. – № 8 (42). – С. 13–19.

293. *Аничкин Е.С.* Принцип разграничения предметов ведения и полномочий и тенденции развития конституционного законодательства в условиях преобразования российского федерализма / Е.С. Аничкин // Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: Конституционно-правовые вопросы. Материалы международной научной конференции. Москва, 7 - 9 апреля 2005 г. / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Издательство «Проспект», 2006. – С. 132. С.129–133.

294. *Афанасьев В.Г.* О системном подходе в социальном познании / В.Г. Афанасьев // Вопросы философии. – 1973. – № 6. – С. 99.

295. *Бабичев И.В.* Цели публично правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования / И.В. Бабичев // Журнал российского права. – 2009. – №4 (148). – С. 54–66.

296. *Бахрах Д.Н.* Коллективные субъекты административного права / Д.Н. Бахрах // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 66–73.

297. *Бачило И.Л.* Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти / И.Л. Бачило, М.А. Лапина, Д.В. Карпухин // Государство и право. – 2016. – № 3. – С. 12–22.

298. *Богданов Д.С.* Стратегическое планирование как форма и метод государственного и муниципального управления / С.А. Измалков, Д.С. Богданов // Terra Economicus. – 2011. – Т. 9. – № 4-2. – С. 97–99.

299. *Братановский С.Н.* Государственное управление: понятие, социальная сущность / С.Н. Братановский // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2011. – №3. – С. 6–15.

300. *Бринчук М.М.* Государственное управление как эколого-правовая категория / М.М. Бринчук // Экологическое право. – 2006. – № 1. – С. 10–16.
301. *Бурдянский И.М.* Рационализация и техника / И.М. Бурдянский // Проблемы экономики. – 1929. – № 7. – С. 193.
302. *Буряга В.О.* Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие / В.О. Буряга // Юридический мир. – 2013. – № 7. – С. 42–46.
303. *Введенская В.В.* Система органов государственной исполнительной власти, структура системы и структура органа государственной исполнительной власти: теоретико-методологический аспект / В.В. Введенская // Вопросы российского и международного права. – 2020. – № 7-1, т. 10. – С. 26–36.
304. *Вершинин В.П.* Верификация отличий проекта от программы / В.П. Вершинин // Вестник УРАО. – 2020. – № 1. – С. 108–115.
305. *Винник Д.А.* Приоритетные национальные проекты и укрепление российской государственности / Д.А. Винник // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 28–30.
306. *Вишняков В.Г.* Майские указы: почему затянулось проведение преобразований / В.Г. Вишняков // Законодательство и экономика. – 2014. – № 1. – С. 5–16.
307. *Волкова Л.П.* Компетенция органов исполнительной власти: понятие и условия установления / Л.П. Волкова // Административное право и процесс. – 2008. – № 5. – С. 5–9.
308. *Волницкая С.С.* Государственное управление и его основные характеристики и функции в таможенной сфере / С.С. Волницкая, В.Г. Волницкий // Научная сессия ГУАП: сб. докладов науч. сессии, посвященной Всемирному дню авиации и космонавтики. – Санкт-Петербург, 2019. – С. 315–318.
309. *Газиева И.А.* Структура социальной деятельности и социальная эффективность / И.А. Газиева // Вестник ВятГУ. – 2009. – №4. – С. 23–28.
310. *Галицкая Н.В.* Административно-правовые аспекты обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности граждан в России / Н.В. Галицкая // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. – 2017. – № 3 (30). – С. 101–107.
311. *Герасимов Б.Н.* Структура и содержание управленческой деятельности / Б.Н. Герасимов // Вестник МФЮА. – 2014. – № 3. – С. 94–107.

312. *Голоскоков Л.В.* Концептуальные и правовые основы стратегического управления / Л.В. Голоскоков // Россия: тенденции и перспективы развития. – 2019. – №14-1. – С. 75–80.

313. *Горбунова О.Н.* Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы и пути решения / О.Н. Горбунова, Т.А. Вершило // Финансовое право. – 2018. – № 2. – С. 16–19.

314. *Демидов М.В.* Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 1. – С. 62–65.

315. *Дзидзоев Р.М.* Конституционный статус Президента Российской Федерации в свете конституционной реформы в России / Р.М. Дзидзоев // Там же. – 2020. – № 10. – С. 33–36.

316. *Диев В.С.* Философия управления: область исследований и учебная дисциплина / В.С. Диев // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2012. – № 2 (18). – С. 59–66.

317. *Елистратова В.В.* О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» / В.В. Елистратова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 2. – С. 212–213.

318. *Ефимов Г.А.* Систематизация законодательства о разграничении предметов ведения и полномочий органов власти субъектов Федерации и муниципальных образований / Г.А. Ефимов // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2021. – № 1. – С. 11–15.

319. *Игнатъевский В. А.* Взаимосвязь стратегического и тактического уровней управления в региональной экономике / В. А. Игнатъевский // Инновационное развитие территорий : Материалы III Международной научно-практической конференции, Череповец, 25–27 февраля 2015 года / Отв. за вып. З.М. Магруппова. – Череповец: Череповецкий государственный университет, 2015. – С. 61–63.

320. *Ильин А.Ю.* Федеральная налоговая служба в системе органов исполнительной власти / А.Ю. Ильин // Финансовое право. – 2013. – № 5. – С. 33–40.

321. *Калинина Л.Е.* Программно-целевой метод как метод государственного управления / Л.Е. Калинина // Российская юстиция. – 2012. – № 12. – С. 36–37.

322. Камалова Г.Р. Инцидент-менеджмент как новая стратегия коммуникации власти и общества: анализ практик / Г.Р. Камалова // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2020. – № 4 (154). – С. 30-33.

323. Капустина Е.Г. Административно-правовые формы и методы деятельности органов исполнительной власти / Е.Г. Капустина // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. – 2018. – № 3 (76). – С. 51–54.

324. Караваев Н.Л. Структурная организация деятельности человека / Н.Л. Караваев // Концепт. – 2014. – № 6. – С. 101–105.

325. Карицкий И.Н. История «Субъекта» в ее некоторых ключевых моментах / И.Н. Карицкий // РЕМ: Psychology. Educology. Medicine. – 2015. – № 3–4. – Электронная копия доступна на сайте Науч. электрон. б-ки КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-subekta-v-ee-nekotoryh-klyuchevyih-momentah> (дата обращения: 06.05.2021).

326. Ким Ю.В. О целеполагающих началах, паллиативах и фикциях в конституционном регулировании / Ю.В. Ким // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 6. – С. 3–11.

327. Кнутов А.В. Полномочия федеральных органов исполнительной власти: количественный анализ и классификация / А.В. Кнутов, Л.Х. Синятуллина // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – №1. – С. 109–124.

328. Кожаринов А.В. Внедрение новых методов организации управленческой деятельности в органах исполнительной власти как фактор выработки качественной государственной политики / А.В. Кожаринов, Н.К. Овчинников // Самоуправление. – 2020. – Т. 2. – № 1 (118). – С. 185–188.

329. Кононов П.И. О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия / П.И. Кононов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 64–70.

330. Корепина А.В. Делегирование полномочий как метод государственного управления / А.В. Корепина // Пенитенциарная наука. – 2016. – № 2 (34). – С. 42–48.

331. Косарин С.П. Оценка отношения граждан России к процессам цифровизации государственных услуг / С.П. Косарин, И.В. Милькина // E-Management. – 2019. – № 4. – С. 51–63.

332. *Костенников М.В.* К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.В. Павлюк // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 430–439.

333. *Костин В.А.* Структурно-функциональная парадигма как теоретическое основание управления корпоративным образованием / В.А. Костин, С.В. Климан // Вопросы управления. – 2013. – № 3 (24). – С. 155–160.

334. *Костина Н.Б.* Цифровое неравенство поколенческих групп современного российского социума: к постановке проблемы / Н.Б. Костина, А.А. Чижов // Уфимский гуманитарный научный форум. – 2021. – № 1 (5). – С. 82–92.

335. *Кравцова Е.А.* О действующих моделях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / Е.А. Кравцова // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 8. – С. 31–34.

336. *Кулапов В.Л.* Соотношение целей, задач и функций государства / В.Л. Кулапов // Вестник СГЮА. – 2014. – № 2 (97). – С. 30–35.

337. *Купреев С.С.* Содержание, формы и методы административной деятельности полиции / С.С. Купреев // Полицейская деятельность. – 2014. – № 2. – С. 191–202.

338. *Купреев С.С.* Современные тенденции организации российского государственного управления / С.С. Купреев // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 3. – С. 25–31.

339. *Лебедев В.А.* Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: Становление и развитие / В.А. Лебедев // Lex russica (Русский закон). – 2016. – № 3. – С. 82–90.

340. *Липатов Э.Г.* Конституционно-правовое регулирование разграничения полномочий в Российской Федерации как способ реализации распределительной политики / Э.Г. Липатов, С.Е. Чаннов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – №7. – С. 22–27.

341. *Лихачев С.В.* Основные формы деятельности органов местного самоуправления / С.В. Лихачев // Известия Юго-Западного государственного университета. Сер.: История и право. – 2016. – № 1(18). – С. 35.

342. *Мазеин А.В.* Влияние информационно-коммуникационных технологий на модернизацию форм управленческой деятельности / А.В. Мазеин // Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – 2021. – № 1 (24). – С. 21–27.

343. *Мазеин А.В.* Выявление в Интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих реагирования, как новая форма управленческой деятельности / А.В. Мазеин // Административное и муниципальное право. – 2021. – № 1. – С. 1–14.

344. *Мазеин А.В.* Административно-правовое регулирование проактивных форм управленческой деятельности органов государственной власти: текущее состояние и перспективы / А.В. Мазеин // Юридические исследования. – 2021. – № 9. – С. 63–80.

345. *Мазеин А.В.* Региональная практика правового регулирования использования социальных сетей в управленческой деятельности органов государственной власти / А.В. Мазеин // *ВВ: Административное право и практика администрирования.* – 2021. – № 3. – С. 14–25.

346. *Манохин В.М.* Дополнения к структуре административного права / В.М. Манохин // Административное право и процесс. – 2013. – № 11. – С. 3–8.

347. *Мау В.А.* Экономика и политика 2019–2020 гг.: глобальные вызовы и национальные ответы / В.А. Мау // Вопросы экономики. – 2020. – № 3. – С. 6.

348. *Машаров И.М.* Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание / И.М. Машаров // История государства и права. – 2006. – № 9. – С. 19–21.

349. *Миронов А.Л.* Государственное управление: основные цели и функции / А.Л. Миронов // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 3. – С. 162–164.

350. *Мицкевич Л.А.* Функции, методы и формы государственно-управленческой деятельности / Л.А. Мицкевич // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире: материалы конф. : в 4 ч. – Москва, 2017. – Ч. 4. – С. 38–42.

351. *Муленко Н.В.* Феномен «административный регламент» в государственном управлении России / Н.В. Муленко // Миграционное право. – 2015. – № 4. – С. 17–20.

352. *Назаренко Т.А.* Изменение системы и структуры органов федеральной исполнительной власти (2004–2017 годы) / Т.А. Назаренко // Вестник Нижегородской правовой академии. – 2017. – № 14. – С. 27–28.

353. *Наумкина В.В.* К вопросу о статусе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / В.В. Наумкина // Современное право. – 2019. – № 11. – С. 11–14.

354. *Николаева-Чинарова А.П.* Философия управления в системе координат современной культуры / А.П. Николаева-Чинарова, Л.Л. Геращенко // Вестник ТГУ. – 2013. – № 3 (119). – С. 283–287.

355. *Новиков А.М.* Структура управленческой деятельности в системе образования / А.М. Новиков, Д.А. Новиков // Образование и наука. – 2010. – № 8. – С. 20–32.

356. *Оглезнев В.В.* Намерение, действие, ответственность / В.В. Оглезнев // Epistemology & Philosophy of Science. – 2015. – № 3 (45). – С. 199–209.

357. *Оглезнев В.В.* Понятие «действие» и приписывание ответственности: Г.Л.А. Харт и некоторые его критики / В.В. Оглезнев, В.А. Суровцев // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. – 2018. – № 42. – С. 5–13.

358. *Попова Н.Ф.* К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти / Н.Ф. Попова // Вестник РГГУ. Сер.: Экономика. Управление. Право. – 2011. – № 8 (70). – С. 47–55.

359. *Радачинский Ю.Н.* О структуре и методологии исследования юридической деятельности / Ю.Н. Радачинский // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2010. – №1. – С. 11–24.

360. *Раджабова Е.А.* Границы дискреционных полномочий органов публичной власти / Е.А. Раджабова // Административное право и процесс. – 2020. – № 9. – С. 81–84.

361. *Ракша Н.С.* Формы и методы административной деятельности полиции / Н.С. Ракша // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2016. – № 5 (68). – С. 165–173.

362. *Россинский Б.В.* К 25-летию Основного Закона. Конституция Российской Федерации как основа построения и развития системы исполнительной власти / Б.В. Россинский // Административное право и процесс. – 2018. – № 12. – С. 4–11.

363. *Сапун В.А.* Правоприменительная деятельность: особенности и структура / В.А. Сапун // Ленинградский юридический журнал. – 2005. – № 3. – С. 185–191.

364. *Селиванов А.И.* Разработка методологии и создание системы стратегического управления безопасностью России как комплексная научная проблема / А.И. Селиванов, А.Г. Хабибулин // Российский следователь. – 2009. – № 4. – С. 33–36.

365. *Слепышев А.Л.* Государственное управление: объекты и приоритеты. Часть I / А.Л. Слепышев // Социум и власть. – 2015. – № 2 (52). – С. 87–94.

366. *Собянин С.С.* Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы / С.С. Собянин // Журнал российского права. – 2006. – № 10 (118). – С. 3–17.

367. *Собянин С.С.* Разграничение компетенции органов власти различных уровней в федеративном государстве / С.С. Собянин // Государство и право. – 2006. – № 12. – С. 5–11.

368. *Старилов Ю.Н.* Действительно ли наступила эпоха ренессанса государственного управления в России? К юбилею профессора Льва Леонидовича Попова / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – С. 25–37.

369. *Старилов Ю.Н.* Конституцию – в жизнь! (Видны ли горизонты «реализации» Конституции России в области административного права?) / Ю.Н. Старилов // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. – 2013. – № 2(15). – С. 208–232.

370. *Старилов Ю.Н.* Система федеральных органов исполнительной власти: формирование в порядке транспарантного законотворчества или правительственных процедур? / Ю.Н. Старилов // Там же. – 2016. – № 3. – С. 16–57.

371. *Старилов Ю.Н.* Целесообразность или законность: какой критерий лучше для практики формирования системы федеральных органов исполнительной власти? / Ю.Н. Старилов // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. – С. 24–32.

372. *Стрельников В.В.* Понятие и основное содержание целей и задач управленческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации / В.В. Стрельников // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 8. – С. 169–181.

373. *Тихомиров Ю.А.* Рекомендации по проведению мониторинга действия закона / Ю.А. Тихомиров // Законодательство и экономика. – 2008. – № 6. – С. 5–9.

374. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2000. – № 10. – С. 24.

375. *Трофимова О.М.* Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении / О.М. Трофимова, С.А. Маковкина // Вопросы управления. – 2016. – №4 (22). – С. 52–58.

376. *Туманов С.Н.* Формы, методы и способы осуществления внешних функций Российского государства: проблема понятия и соотношения / С.Н. Туманов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 25–28.

377. *Туровский А.А.* Стратегия модернизации государственного управления / А.А. Туровский, Р.Ю. Ефремов // Вестник ГУУ. – 2014. – №7. – С. 85–88.

378. *Фиалковская И.Д.* Сущность метода принуждения в теории административного права / И.Д. Фиалковская // Вестник ННГУ. – 2014. – № 2-1. – С. 290–294.

379. *Халин В.Г.* Цифровизация и ее влияние на российскую экономику и общество: преимущества, вызовы, угрозы и риски / В.Г. Халин, Г.В. Чернова // Управленческое консультирование. – 2018. – №10 (118). – С. 46–63.

380. *Хозаев П. Б.* Оперативное управление в деятельности территориальных органов МВД России / П. Б. Хозаев // Закон и право. – 2017. – № 3. – С. 99–102.

381. *Хохлов В.А.* Информация в системе государственного управления: понятие, значение / В.А. Хохлов // Социально-политические науки. – 2017. – № 3. – С. 66–70.

382. *Храпинский Б.Л.* Административный договор как форма исполнительно-распорядительной деятельности / Б.Л. Храпинский // Вестник Донбасской юридической академии. Юридические науки. – 2019. – № 11. – С. 151–160.

383. *Череева Б.Т.* Современные концепции государственного управления: теория и практика / Б.Т. Череева // Central Asian economic review. – 2019. – № 2. – С. 102–112.

384. *Черепанов В.А.* О необходимости и целесообразности конституционных изменений / В.А. Черепанов // Российская юстиция. – 2020. – № 8. – С. 35–38.

385. *Чермянинов Д.В.* К вопросу о формах и методах деятельности государственной администрации / Д.В. Чермянинов // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2019. – Т. 5, № 1. – С. 121–130.

386. *Щукина Т.В.* Модели публичного управления в России: новые концептуальные подходы, социальная кооперация, рисковое развитие / Т.В. Щукина // Конкурентоспособность и развитие социально-экономических систем : сб. аннот. докл. IV Междунар. науч. конф. памяти акад. А.И. Татаркина / под ред. В.И. Бархатова, Д.А. Плетнева, О.В. Брижак, Г.П. Журавлевой. – Челябинск, 2020. – С. 79-80.

387. *Щукина Т.В.* Новые методы управленческой деятельности как средства противодействия коррупции / Т.В. Щукина // Актуальные проблемы административ-

ного и финансового права : сб. статей. СКФ ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия». – Краснодар, 2019. – С. 188–193.

388. *Щукина Т.В.* Обновление форм, методов и инструментов управленческой деятельности в системе публичного управления: особенности и направления правового регулирования / Т.В. Щукина // Вопросы экономики и права. – 2020. – № 141. – С. 37.

389. *Эмих В.В.* Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве / В.В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – № 10. – С. 378–393.

390. *Caillosse J.* L'évolution des fonctions d'inspection: une mise en perspective / J. Caillosse. // Revue française d'administration publique. – 2015. – № 3(3). – С. 735–743.

391. *Coghill K.* Existential public value / K. Coghill // International Journal of Public Administration. – 2021. – № 2. – С. 1–10.

392. *Hmelo-Silver C. E.* Comparing expert and novice understanding of a complex system from the perspective of structures, behaviors, and functions / C.E. Hmelo-Silver, M.G. Pfeffer // Cognitive Science. – 2004. – № 28. – С. 127–138.

393. *Jacobson M.J.* Complex systems in education: Scientific and educational importance and implications for the learning sciences / M.J. Jacobson, U. Wilensky // The Journal of the Learning Sciences. – 2006. – № 15. – С. 11–34.

394. *Kovaleva N.* Administrative-Legal Regulation Of Access To Information On The Activities Of The Authorities / N. Kovaleva // Revue Internationale des Gouvernements Ouverts. – 2019. – № 8. – С. 65–78.

395. *Mambrey S.* Young Students' Reasoning about Ecosystems: The Role of Systems Thinking, Knowledge, Conceptions, and Representation / S. Mambrey, N. Schreiber, P. Schmiemann // Research in Science Education. – 2020. – № 57. – С. 1632–1651.

396. *Mambrey S.* The Impact of System Specifics on Systems Thinking / S. Mambrey, J. Timm, J.J. Landskron, P. Schmiemann // Journal of Research in Science Teaching. – 2020. – № 57 (10). – С. 1632–1651.

397. *Mazein A.* Impact of sustainable development goals on strategic planning in the Russian regions / A. Mazein // E3S Web Conf. 258 06001. – 2021. – DOI: 10.1051/e3sconf/202125806001.

398. *Mehren R.* System competence modelling: Theoretical foundation and empirical validation of a model involving natural, social, and human-environment systems / R.

Mehren, A. Rempfler, J. Buchholz, J. Hartig, E.M. Ulrich-Riedhammer // *Journal of Research in Science Teaching*. – 2018. – № 55. – С. 685–711.

399. *Mital' O.* The use of social media in public administration: The case of slovak local self-government / O. Mital' // *Halduskultuur*. – 2020. – № 21(1). – С. 56–75.

400. *Reckwitz A.* Toward a theory of social practices: a development in cultural theorizing / A. Reckwitz // *European Journal of Social Theory*. – 2002. – № 5-2. – С. 243.

401. *Rizza C.* Knowing new managerial directions: The role of AIS / C. Rizza, D. Ruggeri // *Journal of Accounting and Organizational Change*. – 2021. – № 17(2). – С. 282–306.

402. *Wu W.* Public opinion monitoring for proactive crime detection using named entity recognition. / W. Wu, K. Chow, Y. Mai, J. Zhang // *Advances in Digital Forensics XVI, 16th IFIP WG 11.9 International Conference, New Delhi, India*. – 2020. – С. 203–214.

403. *Zotov V.B* Public and Legal Aspects of Digital Governance Transformation in Russia / V.B. Zotov, A. Djordjević, M.A. Cherkasova // *Studies in Systems, Decision and Control*. – 2021. – № 314. – С. 1749–1756.

#### **Диссертации, авторефераты диссертаций**

404. *Аверьянов В.Б.* Функции и организационная структура органа государственного управления: связь и взаимодействие: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аверьянов Вадим Борисович. – Киев, 1978. – 198 с.

405. *Алгазина А.Ф.* Саморегулирование как вид управленческой деятельности (административно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Алгазина Анна Федоровна. – Омск, 2017. – 237 с.

406. *Аляутдинов Ф.М.* Конституционно-правовой статус органов исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Аляутдинов Фарид Мясумович. – Москва, 2001. – 188 с.

407. *Артамонова Г.К.* Человек и система государственного управления: Теорет. и орг.-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Артамонова Галия Калимуловна. – Санкт-Петербург, 1997. – 396 с.

408. *Баликоев З.В.* Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: по материалам Республики Северная Осетия – Алания: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Баликоев Заурбек Валерьевич. – Москва, 2007. – 155 с.

409. *Бодгаев Д.Б.* Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бодгаев Джемба Боваевич. – Москва, 2019. – 229 с.

410. *Бондаренко А.А.* Административно-правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бондаренко Антон Алексеевич. – Москва, 2006. – 205 с.

411. *Буряга В.О.* Административный регламент в сфере реализации исполнительной власти в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Владимир Олегович Буряга. – Москва, 2009. – 23 с.

412. *Бялкина Т.М.* Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Бялкина Татьяна Михайловна. – Саратов, 2007. – 43 с.

413. *Валяев Ю.К.* Метод разрешения в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Валяев Юрий Константинович. – Москва, 2009. – 187 с.

414. *Васильев Р.Ф.* Акты управления (понятие и юридические свойства): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Васильев Руслан Федорович. – Москва, 1980. – 420 с.

415. *Волков Н.А.* Органы советского государственного управления в современный период: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.00 / Волков Николай Андреевич. – Казань, 1970. – 624 с.

416. *Володин В.В.* Субъект Российской Федерации : проблемы власти, законодательства и управления: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Володин Вячеслав Викторович. – Санкт-Петербург, 1996. – 314 с.

417. *Вязова Е.В.* Управление в информационном обществе : философский аспект: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Вязова Екатерина Валерьевна. – Москва, 2009. – 135 с.

418. *Димитрова С.В.* Цель и результат в социальной деятельности: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Димитрова Светлана Васильевна. – Волгоград, 1999. – 135 с.

419. *Душакова Л.А.* Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Душакова Леся Анатольевна. – Москва, 2020. – 487 с.

420. *Евтихийев И.И.* Виды и формы административной деятельности: дис. ... д-ра. юрид. наук / Евтихийев Иван Иванович. – Москва, 1948. – 488 с.

421. *Елисеев Б.П.* Система органов государственной власти в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Елисеев Борис Петрович. – Москва, 1998. – 323 с.

422. *Захарова М.А.* Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Захарова Марина Анатольевна. – Саратов, 2016. – 241 с.

423. *Каверина К.С.* Механизм реализации норм административного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Каверина Ксения Сергеевна. – Волгоград, 2015. – 202 с.

424. *Ковалева Н.Н.* Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Ковалева Наталия Николаевна. – Саратов, 2014. – 366 с.

425. *Кулдыбаева И.У.* Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Кулдыбаева Ирина Ураловна. – Челябинск, 2014. – 239 с.

426. *Куренной В.С.* Компетенция и формы деятельности исполнительных комитетов городских Советов депутатов трудящихся: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Куренной Василий Семенович. – Киев, 1973. – 220 с.

427. *Лазарев Б.М.* Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02 / Лазарев Борис Михайлович. – Москва, 1972. – 380 с.

428. *Липович Н.К.* Административно-правовые вопросы программно-целевого управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Липович Надежда Константиновна. – Свердловск, 1989. – 200 с.

429. *Литвинов В.В.* Организационно-правовые формы деятельности исполнительного комитета Совета депутатов трудящихся: по материалам местных Советов депутатов трудящихся УССР: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Литвинов Владимир Васильевич. – Киев, 1976. – 218 с.

430. *Макосейчук Т.М.* Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Макосейчук Тамара Михайловна. – Челябинск, 2004. – 22 с.

431. *Махина С.Н.* Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук / Махина Светлана Николаевна. – Воронеж, 1998. – 230 с.

432. *Муравьев И.В.* Управление как предмет социально-философского анализа: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Муравьев Игорь Вячеславович. – Москва, 2007. – 152 с.

433. *Набиев В.В.* Административно-правовое регулирование формирования кадрового резерва в органах внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Набиев Валерий Валерьевич. – Воронеж, 2021. – 206 с.

434. *Нижник Н.Р.* Правовое регулирование государственно-управленческих отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Нижник Нина Романовна. – Киев, 1992. – 379 с.

435. *Орлов А.И.* Стимулирование как метод государственного управления: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Орлов Александр Иванович. – Саратов, 1987. – 186 с.

436. *Осинцев Д.В.* Методы административно-правового воздействия: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Осинцев Дмитрий Владимирович. – Екатеринбург, 2013. – 588 с.

437. *Ошкин А.Н.* Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 23.00.02 / Ошкин Алексей Николаевич. – Москва, 2005. – 26 с.

438. *Плешаков В.В.* Административный метод советского государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Плешаков Валерий Васильевич. – Москва, 1978. – 216 с.

439. *Радченков Б.Г.* Информация как элемент государственного управления: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Радченков Борис Георгиевич. – Саратов, 1982. – 180 с.

440. *Рычкова И.Н.* Предоставление государственных услуг как административно-правовая функция органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Рычкова Ирина Николаевна. – Киров, 2017. – 208 с.

441. *Савостин А.А.* Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Савостин Алексей Анатольевич. – Москва, 2005. – 416 с.

442. *Силуянова Н.В.* Организационно-правовые формы деятельности машиностроительных министерств СССР: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Силуянова Нина Васильевна. – Москва, 1973. – 198 с.

443. *Слок В.И.* Социальное управление в обществе риска : философский анализ: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Слок Владимир Игоревич. – Уфа, 2017. – 159 с.

444. *Соколов Р.Ю.* Социальная деятельность: структура и основные параметры: автореф. дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Соколов Рустам Юрьевич. – Ставрополь, 2006. – 25 с.

445. *Сонина Е.О.* Концепт «модернизация» в политическом дискурсе современной России: проблема идеологизации: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.01 / Сонина Екатерина Олеговна. – Ростов-на-Дону, 2013. – 22 с.

446. *Тепляков И.И.* Вопросы местного значения как предмет ведения органов местного самоуправления: история, теория, практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тепляков Игорь Игоревич. – Екатеринбург, 2019. – 226 с.

447. *Уманская В.П.* Система правовых актов органов исполнительной власти : теоретические и прикладные аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Уманская Виктория Петровна. – Москва, 2014. – 410 с.

448. *Фатьянов И.В.* Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Фатьянов Илья Валерьевич. – Омск, 2015. – 22 с.

449. *Хуртин Д.О.* Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти в сфере интеллектуальной собственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Хуртин Дмитрий Олегович. – Нижний Новгород, 2017. – 241 с.

450. *Шабайкин А.Ю.* Социально-философский анализ организационно-управленческой деятельности и ее оптимизации в современных условиях: дис. ... канд. филос. наук: 09.00.11 / Шабайкин Александр Юрьевич. – Москва, 2014. – 177 с.

451. *Шмалий О.В.* Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / Шмалий Оксана Васильевна. – Ростов-на-Дону, 2011. – 409 с.

452. *Щемелева О.В.* Государственное управление в области культуры в СССР: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.00 / Щемелева Ольга Владимировна. – Москва, 1966. – 300 с.

453. *Юзьков Л.П.* Государственное управление в политической системе советского общества: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Юзьков Леонид Петрович. – Киев, 1985. – 385 с.

454. *Юсупов В.А.* Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Юсупов Виталий Андреевич. – Москва, 1979. – 392 с.

#### **Интернет-источники**

455. Власти Свердловской, Челябинской областей и Башкортостана договорились о создании Уральского промышленного кластера // Правительство Свердловской области : офиц. сайт. – 2019. – 8 июля. – URL: <http://midural.ru/news/list/document151086/> (дата обращения: 10.03.2021).

456. Выступление на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета // Президент России : офиц. сайт. – 2005. – 5 сентября. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23157> (дата обращения 27.12.2021).

457. Выступление на Заседании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам // Президент России : офиц. сайт. – 2016. – 13 июля. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/52504> (дата обращения 27.12.2021).

458. Глава Якутии: Обращения граждан в социальных сетях будут считаться официальным запросом // Официальный информационный портал Республики Саха (Якутия). – 2020. – 13 янв. – URL: <https://www.sakha.gov.ru/news/front/view/id/3110999> (дата обращения: 10.01.2021).

459. Доклады о состоянии законодательства Свердловской области // Уральский институт регионального законодательства : сайт. – Екатеринбург, 2021–2021. – URL: <http://www.uirz.ru/?x=doklad> (дата обращения: 12.05.2021).

460. Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе 2020 // Правительство Российской Федерации : офиц. сайт. – 2020. – 20 июля. – URL: <http://government.ru/news/40074/> (дата обращения 12.05.2021).

461. Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе 2021 // Правительство Российской Федерации : офиц. сайт. – 2021. – 12 мая. – URL: <http://government.ru/news/42158/> (дата обращения 12.05.2021).

462. Законопроект № 143912-6 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности : офиц. сайт. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/143912-6> (дата обращения 27.12.2021).

463. Информационно-правовая система «РЕГИОН-ЗАКОН» // Уральский институт регионального законодательства : сайт. – Екатеринбург, 2010-2021. – URL: <http://www.uirz.ru/?x=region> (дата обращения: 12.05.2021).

464. Клиентоцентричное государство – это решение проблем человека без его участия // Правительство Российской Федерации : сайт. – 2021. – URL: <http://government.ru/news/44181/> (дата обращения 25.12.2021).

465. Клиентоцентричность государственного управления обсудят на ПМЭФ-2021 // Петербургский международный экономический форум : сайт. – 2021. – URL: <https://forumspb.com/news/news/klientotsentrichnost-gosudarstvennogo-upravlenija-obsudjat-na-pmef-2021/> (дата обращения 25.05.2021).

466. Концепция «Пятилетка развития» Свердловской области на 2017–2021 годы // Артинское отделение ВПП «Единая Россия» : сайт. – Арти, 2017. – 17 мая. – URL: <http://arti.edinros66.ru/novosti2/320-kontsepsiya-pyatiletka-razvitiya-sverdlovskoj-oblasti-na-2017-2021-gody> (дата обращения: 10.01.2021).

467. Методические рекомендации по нормированию // Министерство труда и социальной политики Российской Федерации : сайт. – URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/imperavi/ru-RU/Методические%20рекомендации%20по%20нормированию.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).

468. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный / Т.Ф. Ефремова. – Москва : Русский язык, 2000. – URL: <https://www.efremova.info/index.php> (дата обращения: 12.05.2021).

469. Офис МФЦ в г. Верхняя Пышма, ул. Победы, 11 // Многофункциональный центр Свердловской области : офиц. сайт. – 2021. – URL: <https://mfc66.ru/otdeleniya/360> (дата обращения: 26.04.2021).

470. Переименование милиции в полицию обошлось бюджету в 2 млрд рублей // Forbes : [Сетевое издание]. – Москва, 2013. – <https://www.forbes.ru/news/234146-pereimenovanie-militsii-v-politsiyu-oboshlos-byudzhetu-v-2-mlrd-rublei> (дата обращения 28.12.2021).

471. Перечень функций органов исполнительной власти Самарской области // Правительство Самарской области : офиц. сайт. – Самара, 2021. – URL:

<https://www.samregion.ru/uncategorized/perechen-funktsij-organov-ispolnitelnoj-vlasti-samarskoj-oblasti/> (дата обращения: 12.02.2021).

472. Программа мероприятий ИГП РАН // Институт государства и права РАН : сайт. – 2021. – URL: <http://www.igpran.ru/konferentsii/programma-meropriyatij/7861/> (дата обращения: 12.05.2021).

473. Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации // Совершенствование государственного управления : [Портал Минэкономразвития России]. – Москва, 2021. – URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/document/default/view/30> (дата обращения 28.12.2021).

474. Число пользователей Личного кабинета налогоплательщика для физических лиц за год выросло на 3,5 миллиона // Федеральная налоговая служба : офиц. сайт. – 2019. – 8 авг. – URL: [https://www.nalog.ru/rn77/news/activities\\_fts/8957068/](https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/8957068/) (дата обращения 18.01.2021).

475. DIGITAL 2020: Global Digital Overview DataReportal: Global Digital Insights. – 2020. – 30 January. – URL: <https://datareportal.com/reports/digital-2020-global-digital-overview> (дата обращения: 10.01.2021).

**Информация о структуре иных исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их количестве (с распределением по типам органов)**

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Нормативный правовой акт субъекта РФ, которым определена структура <sup>1</sup>	Агентство	Администрация	Аппарат	Центральный аппарат	Департамент	Инспекция	Комиссия	Государственный комитет	Комитет	Министерство	Представительство	Служба	Главное управление	Управление	ВСЕГО ОРГАНОВ
<b>Республики</b>																	
1.	Республика Адыгея	Указ Президента от 01.03.2007 № 100						1			8	9	2			12	32
2.	Республика Алтай	Указ Главы от 22.10.2014 № 272-у			1			1			8	10					20
3.	Республика Башкортостан	Указ Главы от 28.10.2019 № УГ-353	1					1		8		18				3	31
4.	Республика Бурятия	Указ Главы от 21.01.2021 № 8	4	1								13	1	3		4	26
5.	Республика Дагестан	Указ Главы от 28.12.2020 № 146	2	1				2			6	21	2	2		2	38
6.	Республика Ингушетия	Указ Главы от 12.09.2019 № 150						2			5	13		2		5	27
7.	Кабардино-Балкарская Республика	Указ Главы от 30.10.2019 № 92-УГ								1		16	1	2		4	24
8.	Республика Калмыкия	Указ Главы от 03.11.2010 № 335		1	1			1				13	1	4		4	25
9.	Карачаево-Черкесская Республика	Указ Главы от 04.10.2016 № 184										14	1		1	11	27
10.	Республика Карелия	Указ Главы от 25.09.2017 № 107		1						3		12	1			5	22
11.	Республика Коми	Указ Главы от 20.10.2020 № 115		1							4	13	2	1		1	22
12.	Республика Крым	Указ Главы от 16.06.2014 № 51-У						3		8	1	20	1	4			37
13.	Республика Марий Эл	Указ Главы от 27.10.2017 № 262					3				2	13	1			1	20
14.	Республика Мордовия	Указ Главы от 21.11.2005 № 187-УГ		1						2		14	1	2			20
15.	Республика Саха (Якутия)	Указ Главы от 28.09.2018 № 5				1	2			3		19	2			4	31
16.	Республика Северная Осетия-Алания	Указ Главы от 19.10.2021 № 338									7	14		3		4	28
17.	Республика Татарстан	Указ Президента от 18.09.2020 № УП-589	2					3		5	1	18	12		1	2	44

<sup>1</sup> Нормативные правовые акты приведены по состоянию на 20.11.2021 г.

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Нормативный правовой акт субъекта РФ, которым определена структура <sup>1</sup>	Агентство	Администрация	Аппарат	Центральный аппарат	Департамент	Инспекция	Комиссия	Государственный комитет	Комитет	Министерство	Представительство	Служба	Главное управление	Управление	ВСЕГО ОРГАНОВ
18.	Республика Тыва	Указ Главы от 15.10.2021 № 409	4							2		17		5			28
19.	Удмуртская Республика	Указ Главы от 09.10.2017 № 337	2							1	2	15			2	1	23
20.	Республика Хакасия	Постановление Председателя Правительства от 27.03.2009 № 07-ПП			1			1		3		14	1			1	21
21.	Чеченская Республика	Указ Главы от 21.05.2012 № 61		1				1		2	5	17	2	2		4	34
22.	Чувашская Республика	Указ Главы от 23.09.2020 № 241		1				2		1		13	1	3			21
<b>Края</b>																	
23.	Алтайский край	Указ Губернатора от 16.10.2018 № 156		1				4				13				12	30
24.	Забайкальский край	Постановление Губернатора от 30.09.2016 № 80		2			5	1				14	1	2			25
25.	Камчатский край	Постановление Губернатора от 21.09.2020 № 171	4		1			2				21		2			30
26.	Краснодарский край	Закон от 21.10.2015 № 3255-КЗ					15	1				13				1	30
27.	Красноярский край	Указ Губернатора от 22.10.2018 № 272-уг	12									15	1	6		1	35
28.	Пермский край	Указ Губернатора от 16.11.2020 № 152	2	1	1			6			1	21					32
29.	Приморский край	Постановление Губернатора от 06.08.2019 № 52-пг	5				9	5				22					41
30.	Ставропольский край	Постановление Губернатора от 05.03.2001 № 90							1		4	15				4	24
31.	Хабаровский край	Постановление Губернатора от 29.09.2021 № 95									13	17	1		1	3	35
<b>Области</b>																	
32.	Амурская область	Постановление Губернатора от 24.11.2008 № 459						4				17				9	30
33.	Архангельская область	Указ Губернатора от 26.10.2020 № 153-у	6	1				5				14					26
34.	Астраханская область	Постановление Губернатора от 10.12.2019 № 81		1								12		9		7	29
35.	Белгородская область	Распоряжение Губернатора от 17.02.2010 № 77-р					11		1							16	28

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Нормативный правовой акт субъекта РФ, которым определена структура <sup>1</sup>	Агентство	Администрация	Аппарат	Центральный аппарат	Департамент	Инспекция	Комиссия	Государственный комитет	Комитет	Министерство	Представительство	Служба	Главное управление	Управление	ВСЕГО ОРГАНОВ
36.	Брянская область	Указ Губернатора от 26.02.2013 № 174		1			13	3								12	29
37.	Владимирская область	Указ Губернатора от 10.06.2016 № 48					24	7					1				32
38.	Волгоградская область	Постановление Губернатора от 07.10.2019			1			2			26					1	30
39.	Вологодская область	Постановление Губернатора от 26.04.2004 № 118					19	1			4		2			3	29
40.	Воронежская область	Указ Губернатора от 08.10.2018 № 597-у					20	2					1			7	30
41.	Ивановская область	Распоряжение Правительства от 01.11.2011 № 304-рп					17				5		1	4			27
42.	Иркутская область	Указ от 28.06.2010 № 183-уг	3	1	1							16	1	11		1	34
43.	Калининградская область	Указ от 12.11.2015 № 152	6									13		4			23
44.	Калужская область	Постановление Губернатора от 12.04.2004 № 262		1				3			1	14	1	1		5	26
45.	Кемеровская область – Кузбасс	Постановление Губернатора от 09.06.2020 № 52-пг		1			5	2	1		2	17	1		2	5	36
46.	Кировская область	Указ Губернатора от 20.10.2017 № 26		1				3				17		1		5	27
47.	Костромская область	Постановление Губернатора от 29.10.2020 № 222					17	2			3					2	24
48.	Курганская область	Постановление Губернатора от 01.07.2019 № 47					10	1			1				2	6	20
49.	Курская область	Постановление Губернатора от 16.09.2019 № 379-пг		1				3			24		1			3	32
50.	Ленинградская область	Постановление Губернатора от 17.10.2020 № 89-пг		1							36		2			5	44
51.	Липецкая область	Постановление Главы от 28.06.2010 № 198						3					1			25	29
52.	Магаданская область	Указ Губернатора от 19.12.2019 № 244-у		1			6	1				12					20
53.	Московская область	Постановление Губернатора от 24.09.2018 № 462-ПГ									5	17			12		34

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Нормативный правовой акт субъекта РФ, которым определена структура <sup>1</sup>	Агентство	Администрация	Аппарат	Центральный аппарат	Департамент	Инспекция	Комиссия	Государственный комитет	Комитет	Министерство	Представительство	Служба	Главное управление	Управление	ВСЕГО ОРГАНОВ
54.	Мурманская область	Постановление Губернатора от 31.10.2019 № 148-ПГ			1			1			7	17				1	27
55.	Нижегородская область	Указ Губернатора от 15.01.2018 № 6			1		6	3			3	16		1	1	6	37
56.	Новгородская область	Указ Губернатора от 27.10.2017 № 417						3			7	15					25
57.	Новосибирская область	Постановление Губернатора от 27.09.2018 № 194					2	4				17				7	30
58.	Омская область	Указ Губернатора от 23.01.2004 № 15						2	1			15			6		24
59.	Оренбургская область	Указ Губернатора от 05.11.2019 № 495-ук			1		3	3			5	15					27
60.	Орловская область	Указ Губернатора от 28.09.2018 № 610		1			12									7	20
61.	Пензенская область	Постановление Губернатора от 12.03.2013 № 45										15	1				16
62.	Псковская область	Указ Губернатора от 26.10.2018 № 62-УГ									20						20
63.	Ростовская область	Указ Губернатора от 05.02.2014 № 11					4	2			3	15	1	2		4	31
64.	Рязанская область	Постановление Губернатора от 14.05.2008 № 166-пг						3				15	1		8		27
65.	Самарская область	Постановление Губернатора от 25.09.2018 № 178					9	3				15		1	2	4	34
66.	Саратовская область	Постановление от 08.11.2017 № 393			1			2	1		7	16				7	34
67.	Сахалинская область	Указ Губернатора от 01.06.2020 № 57	9					4	1			20	1			1	36
68.	Свердловская область	Указ Губернатора от 22.06.2012 № 427-УГ					9		1			18				4	32
69.	Смоленская область	Распоряжение Губернатора от 02.12.2013 № 1263-р		1	1		21						1		8		32
70.	Тамбовская область	Постановление Главы от 19.10.2020 № 208									2					24	26
71.	Тверская область	Постановление Губернатора от 31.08.2011 № 31-пг									3	19	2		9		33
72.	Томская область	Постановление от 30.08.2012 № 94					27	2			3		1				33
73.	Тульская область	Указ Губернатора от 15.09.2011 № 1						4			9	18					31

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Нормативный правовой акт субъекта РФ, которым определена структура <sup>1</sup>	Агентство	Администрация	Аппарат	Центральный аппарат	Департамент	Инспекция	Комиссия	Государственный комитет	Комитет	Министерство	Представительство	Служба	Главное управление	Управление	ВСЕГО ОРГАНОВ
74.	Тюменская область	Постановление Губернатора от 18.04.2005 № 35			1		20	1	1		3		1		3	6	36
75.	Ульяновская область	Постановление от 02.12.2016 № 110	8									13					21
76.	Челябинская область	Постановление Губернатора от 27.10.2014 № 157									3	16	1		6	1	27
77.	Ярославская область	Указ Губернатора от 26.09.2016 № 492	1				27	3									31
<b>Города федерального значения</b>																	
78.	Москва	Указ Мэра Москвы от 19.07.2007 № 44-УМ					28	5			7				2	2	44
79.	Санкт-Петербург	Постановление Губернатора от 31.05.2012 № 36-пг		19				3			36			1		3	62
80.	Севастополь	Указ Губернатора от 31.10.2020 № 90-УГ					17	1							2	13	33
<b>Автономная область</b>																	
81.	Еврейская автономная область	Постановление Губернатора от 16.11.2015 № 314					23	4					1				28
<b>Автономные округа</b>																	
82.	Ненецкий автономный округ	Постановление Губернатора от 29.11.2018 № 54-пг			1		8									4	13
83.	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	Постановление Губернатора от 13.04.2010 № 67			1		21							10			32
84.	Чукотский автономный округ	Постановление Губернатора от 18.10.2018 № 89			1		8				2					1	12
85.	Ямало-Ненецкий автономный округ	Постановление Губернатора от 19.10.2018 № 114-ПГ			1		25							6			32
<b>ВСЕГО</b>			<b>71</b>	<b>43</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>446</b>	<b>132</b>	<b>8</b>	<b>39</b>	<b>294</b>	<b>901</b>	<b>58</b>	<b>94</b>	<b>68</b>	<b>296</b>	<b>2468</b>

**Информация о способах закрепления полномочия по составлению проектов бюджетов  
в положениях о финансовых органах субъектов РФ (с распределением по способам закрепления)**

№ п/п	Способ закрепления	Субъекты РФ, использующие соответствующий способ	Количество субъектов РФ
1.	Одновременно и как <b>цель</b> деятельности, и как конкретная <b>функция</b>	Пермский край	1
2.	Одновременно и как <b>задача</b> , и как конкретное <b>полномочие</b>	Города федерального значения Санкт-Петербург и Севастополь, республики Бурятия, Дагестан, Саха (Якутия), Татарстан, Чеченская Республика, Ивановская, Калужская, Новгородская, Оренбургская, Псковская, Рязанская и Самарская области	14
3.	Одновременно и как <b>задача</b> , и как конкретная <b>функция</b>	Республики Адыгея, Крым и Марий Эл, Краснодарский и Хабаровский края, Воронежская, Мурманская, Нижегородская, Омская и Тамбовская области	10
4.	Одновременно и как <b>полномочие</b> , и как <b>функция</b>	Костромская, Ленинградская и Ульяновская области	3
5.	Одновременно и как <b>направление деятельности</b> , и как <b>полномочие</b>	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	1
6.	Одновременно и как <b>функция</b> , и как <b>право</b>	Республика Коми	1
7.	Только как <b>задача</b>	Карачаево-Черкесская и Чувашская республики, Белгородская область, Чукотский автономный округ	4
8.	Только как <b>функция</b>	Республика Башкортостан, Ставропольский край, Иркутская, Липецкая, Ростовская, Тверская, Томская, Тульская и Челябинская области, Ямало-Ненецкий автономный округ	10
9.	Только как <b>полномочие</b>	Город федерального значения Москва, республики Алтай, Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Мордовия, Северная Осетия-Алания, Тыва, Хакасия, Кабардино-Балкарская и Удмуртская республики, Алтайский, Камчатский, Красноярский и Приморский края, Амурская, Архангельская, Астраханская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Калининградская, Кировская, Курганская, Курская, Магаданская, Московская, Новосибирская, Орловская, Пензенская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тюменская и Ярославская области, Еврейская автономная область, Ненецкий автономный округ	39
10.	В разделе « <b>функции и полномочия</b> »	Кемеровская область - Кузбасс	1
11.	Не закреплено в положении	Забайкальский край	1

**Типовая модель положения  
об исполнительном органе субъекта РФ**

**ПОЛОЖЕНИЕ**

**о (тип и наименование иного исполнительного органа субъекта РФ)**

**I. Общие положения**

1.1. (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) является исполнительным органом (субъекта РФ) и осуществляет свои функции и полномочия в сфере (сферах) \_\_\_\_\_.

1.2. Сокращенное наименование (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) – \_\_\_\_\_.

1.3. (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) является юридическим лицом, имеет гербовую печать, иные печати, штампы и бланки установленного образца и счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

1.4. (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) является учредителем следующих организаций \_\_\_\_\_.

1.5. Место нахождения (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) - \_\_\_\_\_.

**II. Цели деятельности**

2. Основными целями деятельности (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) являются:

2.1. ....

2.N. ....

**III. Задачи деятельности**

3.1. Для достижения цели деятельности, определенной в пункте 2.1 настоящего Положения, (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) обеспечивает реализацию следующих задач:

3.1.1. ....

3.1.N. ....

3.N. Для достижения цели деятельности, определенной в пункте 2.N настоящего Положения, (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) обеспечивает реализацию следующих задач:

3.N.1. ....

3.N.N. ....

**IV. Функции**

4.1. Для реализации задач деятельности, предусмотренных в пунктах 3.1.1, 3.N.N настоящего Положения, (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) осуществляет следующие функции:

4.1.1. ....

4.1.N. ....

4.N. Для реализации задач деятельности, предусмотренных в пунктах 3.N.N, 3.N.N настоящего Положения, (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) осуществляет следующие функции:

4.N.1. ....

4.N.N. ....

## V. Полномочия<sup>1</sup>

5.1. В рамках осуществления функции, предусмотренной в пункте 4.1.1 настоящего Положения, (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) реализует следующие полномочия:

5.1.1. ....

5.1.N. ....

5.N. В рамках осуществления функции, предусмотренной в пункте 4.N.N настоящего Положения, (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) реализует следующие полномочия:

5.N.1. ....

5.N.N. ....

## VI. Организация деятельности

6.1. (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) возглавляет (наименование должности руководителя), назначаемый на должность (порядок назначения). (Наименование должности руководителя) имеет (количество) заместителей.

6.2. (Наименование должности руководителя) имеет следующие права и обязанности:

.....

6.3. Организационная структура (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) включает структурные подразделения: \_\_\_\_\_. Отношения руководства, в том числе со стороны заместителей (наименование должности руководителя) отражены в Приложении.

6.4. (Наименование должности руководителя) утверждает положения о структурных подразделениях, в которых исчерпывающим образом закрепляются полномочия, определенные в разделе V настоящего Положения, закрепляемые за соответствующими структурными подразделениями.

6.5. Предельный лимит штатной численности (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) составляет \_\_ единиц с фондом по должностным окладам в месяц в сумме \_\_\_\_\_ рублей, в том числе:

6.5.1. численность лиц, замещающих государственные должности, в количестве \_\_ единиц с фондом по должностным окладам в месяц в сумме \_\_\_\_\_ рубля;

6.5.2. численность государственных гражданских служащих в количестве \_\_ единиц с фондом по должностным окладам в месяц в сумме \_\_\_\_\_ рубля.

6.6. Деятельность (Тип и наименование исполнительного органа субъекта РФ) осуществляется в следующих формах:

6.6.1. для реализации полномочий, предусмотренных пунктами 5.1.1, 5.N.N:

\_\_\_\_\_.

6.6.N. для реализации полномочий, предусмотренных пунктами 5.N.N, 5.N.N:

\_\_\_\_\_.

6.7. В своей деятельности (Тип и наименование иного исполнительного органа субъекта РФ) использует методы \_\_\_\_\_.

<sup>1</sup> Возможна дифференциация полномочий по уровню управления: на стратегическом, тактическом или оперативном уровнях управления.