

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

АННОТАЦИЯ ДИССЕРТАЦИИ
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Щукина Татьяна Владимировна

Екатеринбург – 2021

Основные результаты диссертации А.В. Мазеина

«Административно-правовое регулирование форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: новые стратегии и условия модернизации»

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 – Административное право; административный процесс является законченным научно-квалификационным исследованием современного состояния форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также стратегий их модернизации в условиях достижения национальных целей развития государства.

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»¹.

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 Пре-

¹ 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).

зидента Российской Федерации². 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 регулирования 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.

Объектом 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.

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 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).

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.

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 совре-

менных 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. Выявлено многообразие наименований исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; типов иных исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. В связи с этим 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);

6) 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 «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. 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».

3. Раскрыто понятие управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов РФ как вида социальной деятельности, структурно включающей базовые элементы: субъект, объект, цель деятельности и конкретные управленческие действия, осуществляемые в различных формах разными методами. В развитие данного положения представлено авторское определение метода управленческой деятельности как системы 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. Автором выявлено, что результатом эволюции правового регулирования стратегического государственного управления в РФ и субъектах РФ является гибридизация методов программного и проектного управления за счет их взаимодействия. При этом обосновано, что на разных этапах развития стратегического государственного управления преобладали различные подходы, в связи с чем автором предложена периодизация правового регулирования стратегического государственного управления: 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 РФ и принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» как фактор консолидации стратегической управленческой деятельности» (2012–2016 годы); 4 этап – «Гибридизация проектного и программного управления, в том числе в условиях необходимости достижения национальных целей развития» (с 2016 года).

Автором установлено, что на современном этапе развития стратегического государственного управления в условиях достижения национальных целей развития до 2030 года управленческая деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов РФ становится клиентоцентричной, что влечет изменение форм и методов управленческих действий. В частности, проектирование и реализация клиентоцентричной услуги требуют применения методов дизайн-мышления и проактивных форм действий.

5. Изложена авторская дефиниция понятия «стратегия модернизации управленческой деятельности» исполнительных органов государственной власти субъектов РФ как стратегической системы 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).

6. Модифицированы классификации форм управленческих действий:

1) в зависимости от инициатора управленческого действия: а) используемые по собственной инициативе субъекта управления; б) являющиеся реакцией на действия объектов управления; в) реализуемые в проактивном порядке.

2) в зависимости от воздействия административно-правового режима: а) реализуемые в условиях обычного течения общественной жизни; б) реализуемые в условиях особого административно-правового режима, в том числе в режиме повышенной готовности.

Аргументировано, что дополнение форм управленческих действий формами, реализуемыми в проактивном порядке, обусловлено необходимостью использования проактивных технологий. Решение с их применением реализуется автоматически в рамках исполнения алгоритма, на основе которого функционирует информационная система, используемая субъектом управления.

Доказано, что уточненная классификация форм управленческих действий в зависимости от воздействия административно-правового режима позволит отразить специфику деятельности в рамках иных режимов, а не только в условиях чрезвычайного или военного положения. В современную действительность вошли нормативные правовые акты исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принятые в режиме повышенной готовности.

7. С целью законодательного закрепления институционализации новой формы управленческих действий исполнительных органов государственной власти субъектов РФ – выявления в Интернет-ресурсах сообщений и публикаций граждан, требующих реагирования, автором предложено дополнить статью 1 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ частью 5 следующего содержания:

«5. Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан не распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением требующих реагирования сообщений граждан в социальных сетях, мессенджерах, блогах, направляемых ими в адрес государственных органов и (или) органов местного самоуправления. Порядок рассмотрения соответствующих сообщений устанавливается государственными органами, органами местного самоуправления.».

8. Выявлено, что в связи с развитием управленческой деятельности за счет внедрения цифровых технологий появляются новые косвенные методы управленче-

ских действий (особая группа методов) – методы автоматического (цифрового) информирования. Под методом автоматического (цифрового) информирования предложено понимать особый метод влияния на поведение граждан и организаций посредством их оповещения в режиме реального времени о целесообразности и своевременности осуществления того или иного действия.

В связи с этим обосновано дополнение части 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 6² следующего содержания:

«6²) 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 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».

Апробация результатов исследования. В период подготовки диссертации автор выступал с докладами по отдельным положениям диссертации на двенадцати международных и всероссийских научных конференциях.

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 пятнадцати публикациях автора (общим объемом 8,6 п.л.).

Структура диссертации состоит из введения, трех глав, в том числе одиннадцати параграфов, выводов и рекомендаций, списка использованных источников и литературы, а также приложений.

В **первой главе** *«Сущность государственного управления на современном этапе развития Российской Федерации»* исследуются подходы к пониманию сущности государственного управления, раскрывается система и структура государственного управления, в том числе система и структура органов исполнительной власти, рассматривается административно-правовой статус исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

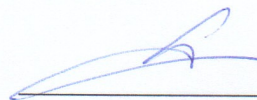
Во **второй главе** *«Правовая природа форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* раскрывается структура управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, анали-

зируется правовое регулирование ее элементов, а также исследуются понятие и виды форм и методов управленческих действий.

В **третьей главе** *«Новые стратегии и условия модернизации форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»* раскрыто содержание стратегического государственного управления, а также проанализирована эволюция этапов его правового регулирования, в том числе на региональном уровне, дана общая характеристика стратегий и условий модернизации управленческой деятельности органов исполнительной власти, раскрыты отдельные направления модернизации.

В **заключении** сформулированы основные научные выводы и практические рекомендации, которые могут способствовать совершенствованию правового регулирования управленческой деятельности в субъектах РФ.

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.



А. В. Мазеин