

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

**Осинцев Дмитрий Владимирович**

Главный научный сотрудник Уральского государственного юридического университета,  
доктор юридических наук, доцент (Екатеринбург),  
e-mail: dimios@mail.ru

*Консервативные тенденции, которые прослеживаются в отраслевом регулировании государственного управления, сыграли положительную роль в стабилизации и развитии многих общественных отношений. Реформаторские попытки заимствовать методы иных отраслевых дисциплин в административно-правовых отношениях показали во многом свою несостоятельность, не смогли стать действенным инструментом поддержания порядка управления и, более того, привели к разбалансировке многих ранее устойчивых общественных институтов, поставили под угрозу безопасность государства и благополучие граждан. Неизменное понимание на протяжении 25 лет методической модели административно-правового воздействия, по сути, привело к остановке исследований и переходу к отработке практических приемов взаимодействия представителей исполнительной власти и иных лиц. Но метаморфозы государственного управления представляют куда более широкую схему и предметную область исследований, в которую входят также административная политика (в том числе стратегическое планирование), ее взаимосвязь с административно-правовым воздействием и последующей реализацией посредством механизмов государственного регулирования.*

*Ключевые слова: административно-правовое воздействие, государственное управление, государственное регулирование, формы управления*

## PROBLEMS AND PROSPECTS OF ADMINISTRATIVE-LAW RESEARCH

**Osintsev Dmitry**

Ural State Law University (Yekaterinburg),  
e-mail: dimios@mail.ru

*Conservative tendencies, which are traced in the sectoral regulation of public administration, have played a positive role in the stabilization and development of many social relations. Reform attempts to borrow the methods of other sectoral disciplines in administrative and legal relations have shown, in many ways, their inconsistency, they could not become effective tools for maintaining order of governance, moreover, led to the imbalance of many previously stable public institutions, endangered state security and welfare of citizens. Sustainable understanding of a methodological model of administrative and legal influence for over 25 years has, in fact, led to a halt in research and the transition to the development of practical methods of interaction between representatives of the executive branch and other persons. However, the metamorphoses of government represent a much broader scheme and subject area of research, namely administrative policy (including strategic planning), its linkage directly with the administrative and legal impact and subsequent implementation by government regulation.*

*Key words: administrative and legal influence, state administration, state regulation, forms of management*

В современной управленческой науке вопросам государственного администрирования посвящено наибольшее количество публикаций, начиная с тематических обзоров и заканчивая обширными монографиями. Последние два года ознаменовались почти синхронным появлением значительного количества статей, имеющих сходное содержание: они рассматривают предмет и систему государственного администрирования, критерии построения схем организации деятельности исполнительной власти, а также обеспечение защиты от неправомерной реализации представителями государственной администрации вверенных ей полномочий посредством административного судопроизводства<sup>1</sup>. Можно утверждать, что впервые в истории административной науки сложился единообразный догматический подход к определению предмета государственного администрирования: административно-исполнительная и административно-охранительные подотрасли (с добавлением сфер и средств воздействия), соответствующие им административные производства как предмет административно-процессуального права, а также административное судопроизводство как модель обеспечения законности деятельности исполнительной власти. Данная конструкция логически устойчива и теоретически неопровержима.

В связи с этим достаточно интересным (можно сказать, диссонансным) является подход к структурированию предмета, в который также включаются отношения, связанные с предоставлением государственных услуг, стратегическим планированием, закупкой товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, государственно-частное партнерство, деятельность муниципальных образований в рамках делегированных полномочий, активность негосударственных организаций публичного права (корпорации, саморегулируемые организации, добровольные народные дружины и т. п.), международные управленческие отношения<sup>2</sup>. Все перечисленное не может быть отнесено к догматической модели государственного администрирования, так как предполагает иные методы реализации, поэтому онтология такого подхода требует серьезного уточнения.

Экскурс в недалекую историю. Государственно-управленческий подход после принятия Конституции РФ 1993 г. был признан неприемлем для административно-правовых исследований. Такое мнение превалировало на протяжении почти 25 лет. При этом утверждалось, что переход к государственному регулированию является наиболее верным методологическим подходом к построению модели современного администрирования.

Действительно, государственно-управленческий подход был неприемлем, потому что он и не был известен в дореформенных исследованиях (до начала 90-х гг. прошлого века), так как, несмотря на декларирование в советских конституциях номинации «органы государственного управления», вместо них существовала схема государственного централизованного руководства, именуемая административно-командной системой<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Воронов А. М. К предмету административного права современной России // Адм. право и процесс. 2017. № 8. С. 6–12; Попов Л. Л. О предмете и методе административно-процессуального права // Там же. 2017. № 9. С. 13–16; Гоголев А. М. Некоторые тенденции и закономерности становления и развития государственного администрирования // Там же. 2018. № 2. С. 19–25; Кононов П. И. Современное административное право России: опыт системно-правовой характеристики // Рос. юрид. журн. 2018. № 1. С. 122–136; Стахов А. И. Функциональные сферы административных правоотношений в Российской Федерации // Там же. 2018. № 2. С. 110–115.

<sup>2</sup> Зубарев С. М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Адм. право и процесс. 2017. № 9. С. 8–12.

<sup>3</sup> Попов Г. Х. Блеск и нищета административной системы. М., 1990.

Подход, называемый «государственное регулирование», не имел и не имеет четкой парадигматики, неясно, какие инструменты должны сопровождать его внедрение в различных сферах и отраслях социальной деятельности. Он основан на соединении всех доступных государству средств влияния на общественные отношения и до сих пор не содержит правил разработки и реализации; все инструменты воздействия применяются от случая к случаю независимо от их пригодности и эффективности. Опора на зарубежный опыт оказалась фиктивной и непродуктивной, так как он относился к совершенно иным ситуациям и социально-культурной парадигме<sup>1</sup>.

К проблематике государственно-управленческого подхода пришлось вернуться в начале 2000-х гг., в преддверии административной реформы. И тому было две причины:

во-первых, плеяде ученых-административистов, чье творчество пришлось, в том числе, на советский период развития нашей страны, государственное управление было содержательно более понятно, чем государственное регулирование с его размытыми смыслами. Но напрямую об этом говорить было не принято, поэтому управление свели к администрированию, где-то приравнивая его содержание к форме простого технико-распределительного действия (налоговое, бюджетное, таможенное и прочее администрирование), где-то описывая лишь данную всеобщую эквивалентную форму государственного управления (процедуры, производства, акты, средства воздействия и пр.);

во-вторых, ряд потрясших российское общество инцидентов (аварии, катастрофы, пожары, разрушения крупных объектов, террористические атаки, недружественные действия иностранных государств и пр.), число которых год от года возрастало, вызвали неподдельный интерес к созданию защиты более надежной, чем лихорадочное государственное регулирование. По этим причинам все чаще в литературе стало фигурировать сочетание «государственное управление». При этом изначально необходимо было решить вопрос о конституционализации данного термина, так как ст. 10 Конституции РФ говорила об исполнительной власти. В связи с этим появился ряд крупных исследований о соотношении государственного управления и исполнительной власти<sup>2</sup>, которые, впрочем, лишь сделали используемую терминологию общепризнанной, выдвинули тезис о реализации исполнительной власти посредством государственного управления, а также провели сравнение объемов данных понятий.

<sup>1</sup> Янч Э. Прогнозирование научно-технического прогресса. М., 1970; Ansoff I. Corporate Strategy. N. Y., 1965; Акофф Р., Сасиени М. Основы исследования операций / пер. с англ. под ред. И. А. Ушакова. М., 1971; Янч М. Возвышение меритократии // Утопия и утопическое мышление. М., 1991. С. 317–346; Гофман И. Стигма: Заметки об управлении испорченной идентичностью (переведенные главы из Goffman E. Stigma: Notes on the Management of the Spoiled Identity. N. J., Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1963) // Социологический форум. 2001; Гараедаги Дж. Как управлять хаосом и сложными процессами. Платформа для моделирования архитектуры бизнеса. Минск, 2010; Абучакра Р., Хури М. Эффективное Правительство для нового века. Реформирование государственного управления в современном мире. М., 2018.

<sup>2</sup> Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011; Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учеб. для магистров / Э. П. Андрюхина, И. В. Ахрем, Н. Н. Бакурова и др.; под ред. С. А. Старостина. М., 2017; Борисов А. М. Реформирование системы органов исполнительной власти и новая схема государственного территориального управления // Адм. и муницип. право. 2012. № 9. С. 33–37; Студеникина М. С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Адм. право и процесс. 2014. № 2. С. 6–11; Остроушко А. В. Анализ опыта ведения и применения классификаторов в области управления органами исполнительной власти // Адм. и муницип. право. 2016. № 3. С. 253–258.

Предложим оригинальную схему категориальной организации государственного администрирования, где в качества базовой **методологии** потребуется соотношение диалектических категорий формы и содержания, а также организационно-деятельностная развертка управления в зависимости от иерархии уровней социальной активности субъектов права.

Во-первых, исполнительная власть и государственное управление соотносятся, как бы сказали физики, как потенциальная и кинетическая энергия. **Исполнительная власть** – это штат сотрудников (как правило, государственных служащих и иных должностных лиц публичных организаций), объединенных по некоторым правилам в структурные формирования – органы исполнительной власти, подведомственные и взаимодействующие с ними организации, которым позволено реализовывать предписания правовых актов, прежде всего законодательных, не в собственных, а в публичных интересах, предъявляя требования к иным лицам, зачастую специально не поименованным и количественно не определенным (индивидуально и персонально). В свою очередь **государственное управление** – это деятельность, которая может быть кратко определена как *обеспечивающая конституционный правопорядок в стране и устанавливающая посредством доступных ей способов и организационно-правовых форм порядок управления.*

Функциональное рассмотрение предмета администрирования предполагает наличие своеобразного институционального образования – *исполнительной власти*, которая не лишена общеуправленческих практик, постоянно включается в государственно-управленческую деятельность, но как *властный феномен проявляется, когда необходимы разграничение и удовлетворение интересов различных социальных групп, конфликтующих между собой и с государством.* Такие ситуации должны носить антагонистический характер, когда деятельность одной из социальных групп может привести к умалению, унижению или уничтожению другой сосуществующей или конкурирующей с ней группы. Поэтому, очевидно, *не требуют вмешательства со стороны представителей исполнительной власти* разногласия и любые расхождения во мнениях относительно путей реализации одной и той же потребности, которые порой выносятся на суд общественности (дебаты на выборах, достижение лидерства в коллективе, бытовая ссора и т. п.).

Не секрет, что могут возникнуть противоречия между семейными интересами и приоритетами государственной демографической политики народосбережения, экстремистски настроенными общественными объединениями и национальными диаспорами, профессиональными объединениями, монополистическими собственниками и представителями малого бизнеса, потребителями, наконец, между организованными преступными группами и законопослушными гражданами. В этих и других подобных социально-конфликтных ситуациях требуется вмешательство исполнительной власти, которая может действовать по ситуации (оперативной обстановке) или по регламенту.

Государственная администрация может принимать участие не только в отношениях, направленных на *обеспечение безопасности* социума, но и в функционировании *институтов развития* отдельных сфер и отраслей деятельности. При этом такое участие для нее должно быть не самоцелью, а вспомоществованием тем экономическим, социальным, культурным и другим группам, которые самостоятельно не в силах создать или реализовать соответствующие механизмы развития (по многим причинам: недостаток финансового и ресурсного обеспечения, «кадровый голод»,

противодействие конкурентов, неразвитость инфраструктуры и т. д.). Однако такого рода поддержка и содействие не могут быть направлены на удовлетворение частных потребительских интересов, а должны способствовать достижению национальных интересов и приоритетов (вряд ли следует создавать бизнес-инкубаторы ради поддержки отдельных индивидуальных предпринимателей, которые будут производить продукцию на свалку; другое дело – если они будут ликвидировать свалки).

Исполнительная власть должна заботиться о том, чтобы конфликты интересов социальных групп своевременно отслеживались, предотвращались, нивелировались, направлялись в приемлемое, относительно безопасное русло или вообще устранялись. Перед ней поставлена нелегкая задача – реализовать основную функцию государства по обеспечению жизни и самосохранения общества как единого целого<sup>1</sup>.

Если управление представляет собой деятельность над деятельностью по поводу ее развития, задания ей новых способов функционирования наряду с собственным развитием, то государственное административное управление не предназначено для того, чтобы содействовать развитию той или иной деятельности (это преимущественно задача гражданского общества). Наоборот, *его функционирование всецело связано с обеспечением противодействия негативным процессам, влияющим на социальную стабильность и культурное развитие, т. е. сокращения и (или) полного упразднения факторов ненормального существования социальных институтов.*

Сказанное свидетельствует об обеспечительном характере функционирования государственной администрации исходя из имеющихся приоритетов и ценностей, выраженных в государственной политике, которыми, согласно Конституции РФ, являются права и свободы человека и гражданина (ст. 2, 17–19).

Во-вторых, государственное управление выступает в трех **формах**:

административная политика (стратегическое планирование);

государственное администрирование;

государственное регулирование.

Эти формы хотя и представляют собой метаморфозы государственного управления, но сохраняют его обеспечительную сущность, лишь изменяя средства реализации в различных условиях и обстоятельствах (состояниях правопорядка).

Исследованию подлежат все три формы государственного управления. Увлечение исключительно вопросами «чистого» администрирования рано или поздно приводит к бюрократическому фетишизму, где преувеличение роли и значимости административных актов и сопровождающих их принятие процедур, основанных на усмотрении административных инстанций, сводит усилия исследователей к установлению формальных требований к полномочиям, процедурам и реквизитам того или иного административного документа, удобных для их последующего обжалования и оспаривания (хотя правильно заполненный бланк протокола еще не свидетельство эффективности государственного управления).

В связи с этим следует отметить имеющую место тенденцию (идеологически крайне негативную) к появлению массива правовых актов, посвященных разнообразным механизмам опровержения законности действий и (или) решений представителей государственной администрации, а также к внедрению презумпции необоснованности реализации ею вверенных полномочий. Исполнительная власть существует не для того, чтобы постоянно вступать с ней в конфликты, а для правообеспечительной

<sup>1</sup> Зиновьев А. А. Запад. М., 2008. С. 427.

и правоохранительной деятельности. Соответственно, ее требования должны восприниматься как крайне необходимые, а не как повод для склок и сутяжничества, бесконечного обжалования и оспаривания ее действий и решений.

Безусловно, сведение к **административному акту** всех или большинства форм государственного управления упрощает коммуникативную схему взаимодействия в рамках публичных правоотношений, так как этот акт обладает юридическими признаками *официальности, легальности и процессуальности* (т. е. является общепризнанным, неоспоримым и позволяет вступать в разнообразные правоотношения). Однако такое упрощенчество приводит лишь к тому, что под маской административного акта скрываются документы совсем иного плана, непригодные для использования в том же качестве, что и административный акт. Например, не существует приемов оспаривания прогнозов социально-экономического развития, так как отсутствуют соответствующие стандарты доказывания и опровержения содержащейся в них информации, а профилактика и консультирование носят не общепризнанный, а ориентирующий характер и т. д.

*Систематизация стратегических направлений* развития административного законодательства напрямую зависит от содержания документов стратегического планирования, определяющих административную политику в различных сферах и отраслях деятельности.

С появлением документов стратегического планирования впервые в социальной практике возникли *административно-процессуальные отношения*. Это не просто набор производств, а строгая логическая последовательность, во-первых, административно-политических решений; во-вторых, методов административно-правового воздействия и основанных на них специальных административно-правовых режимов, также имеющих собственную логику последовательного правоприменения; в-третьих, административных процедур, сопровождающих механизмы государственного регулирования, связанные с внедрением системы стимулирования и сдерживания правовой активности субъектов.

Не секрет, что документов стратегического планирования достаточно много и они не имеют правил построения и взаимной увязки. Есть стратегии прорывные<sup>1</sup>, есть обеспечительные<sup>2</sup>; могут быть концепции инновационные<sup>3</sup> и по текущим вопросам<sup>4</sup>; разрабатываются программы как развития<sup>5</sup>, так и сдерживания<sup>6</sup>. Первые носят управленческий характер и реализуются в менеджерской практике компаний с государственным участием; документы второго плана требуют государственного администрирования, поэтому содержат полный цикл разработки документов стратегического планирования, а в дальнейшем – административных стандартов и регламентов.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1877-р «Об утверждении Стратегии развития экспорта продукции автомобильной промышленности в Российской Федерации до 2025 года».

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2017 г. № 1837-р «Об утверждении Стратегии государственной политики в области защиты прав потребителей до 2030 года».

<sup>3</sup> Приказ Росалкогольрегулирования от 8 декабря 2016 г. № 429 «Об утверждении Концепции развития системы управления рисками Росалкогольрегулирования на период до 2020 года».

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 2808-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы „Развитие уголовно-исполнительной системы (2017–2025 годы)“».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 25 августа 2017 г. № 996 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы».

<sup>6</sup> Приказ Россельхознадзора от 15 мая 2017 г. № 442 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований в сфере государственного надзора за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки на 2017 год».

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе: 1) **целеполагания**; 2) **прогнозирования**; 3) **планирования**; 4) **программирования** социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления; 5) обеспечения национальной **безопасности** РФ; 6) **мониторинга и контроля** реализации документов стратегического планирования.

В любом варианте организационно-технической схемы элементов куда больше, чем предложено в представленном понимании стратегического планирования. Причем как часть нормотворческого процесса они должны будут последовать в оптимальном порядке, а не как набор инструментов на выбор и усмотрение правоприменителя.

Изначально должно быть организовано **прогнозирование**, под которым понимается *определение для управляемой системы такого состояния в будущем, в котором она окажется, если ею не управлять (не планировать операции по достижению нужного состояния)*. Возникающий при этом разрыв между желаемым и прогнозируемым состоянием обуславливает само управление.

Далее следует построение **сценариев**, так как должен быть реализован принцип *соответствия способа деятельности и динамической ситуации*. «Поскольку деятельность задается нормами исключительно и исчерпывающе, то не только цели и действия, но и ситуации нормированы. Вместе с тем, очевидно, что осуществление одной и той же деятельности в разное время или в разных местах происходит, как правило, в разных ситуациях. Очевидно также, что для достижения поставленной цели изменение ситуации требует соответствующего изменения способа деятельности – способ и ситуация должны соответствовать друг другу»<sup>1</sup>.

**Планирование** будет включать в себя: «а) развернутую структуру ситуаций, целей, тем, проблем, задач и логически необходимых работ; б) структуру обеспечения необходимых работ наличными ресурсами и, наконец, в) временную развертку работ и представление итога в схемах, объединяющих логические структуры со структурами реализации их на материале и во времени»<sup>2</sup>.

Основные результаты и продукты **программирования** выступают в четырех формах: 1) иерархированной структуры целей; 2) иерархированной структуры проблем; 3) иерархированной структуры задач; 4) иерархированной структуры работ.

Обращение к программам как средству организации возобновляется в истории организационно-управленческой деятельности всякий раз, когда в силу неопределенности ситуации управления и (или) наличия в ней одновременно нескольких автономных фокусов организации не удается осуществлять эту деятельность в директивах, жестко установленных формах.

В отличие от проекта, программа ориентирована прежде всего на задание представления о самом процессе деятельности<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Дубровский В. Я. Введение в общую теорию деятельности // Науч. фонд им. Г. П. Щедровицкого. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/67>.

<sup>2</sup> Щедровицкий Г. П. Концепция программирования // Науч. фонд им. Г. П. Щедровицкого. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/chteniya/xiii/texts/4>.

<sup>3</sup> Наумов С. В. Представления о программах и программировании в контексте методологической работы. М., 2005.

**Проектирование** – универсальный и самостоятельный в интеллектуальном и социокультурном отношении тип деятельности, направленный на создание реальных объектов (и эффектов) с заданными функциональными, технико-экономическими, экологическими и потребительскими качествами<sup>1</sup>. **Организационное проектирование** нацелено: а) на коллективы и отдельных людей; б) подразделения учреждений; в) материальное закрепление процессов мыследеятельности. Во всех случаях оргпроектирование решает задачу распределения и организации тех ресурсов, которые могут находиться в распоряжении исполнителей.

Уточним, что следует понимать под административной деятельностью и каковы критерии ее отграничения от иных видов работ, где так или иначе участвуют представители государственной администрации.

Во избежание смешения сходных видов влияния на социальные объекты приведем следующий терминологический экскурс: «Сравним руководство и менеджмент. Руководитель, помимо функций планирования, выполнения, контроля, идет впереди и ведет за собой, направляет, определяет границы деятельности, словом, активно воздействует на подчиненных. Менеджер действует в установленных границах своей области, данных ему полномочий»<sup>2</sup>. «Администрирование предполагает, что администратор разработал подробные инструкции для каждого исполнителя, поставившись предусмотреть в них все типовые ситуации, способные возникнуть в практике деятельности. Таким образом, администратор создает правила, которые... регламентируют деятельность управляемых без непосредственного вмешательства и контроля»<sup>3</sup>.

Под **администрированием (административной деятельностью, административным воздействием)** следует понимать *закрепление за субъектом определенной области деятельности, распределение обязанностей, спущенный сверху и потому не подлежащий изменению порядок*. Управленец-администратор следит за соблюдением этих норм и правил в ходе производственной и иной деятельности<sup>4</sup>. Администрирование конкретно, циклично (конвейер = процессный подход) и направлено на воспроизводство; у администратора нет свободы воли. Если управление предлагает разные типы оргструктур, схемы процессов, потоков «как должно быть», декомпозицию целей, сбалансированные показатели, то администратор работает с функциональной организационной схемой, процессами, потоками и данными «как есть», схемами жизненного цикла («библиотеками моделей»)<sup>5</sup>.

Администрировать можно все, что угодно, любые действия (операции) в любой сфере и отрасли деятельности; главное, чтобы была задана представленная выше схема работы. Поэтому нельзя однозначно утверждать, что перед нами публичная административная деятельность, лишь в силу того, что некоторое лицо работает по регламенту, наполненному жесткими алгоритмами допустимых и (или) разрешенных поступков. Последнее означает только, что задана некая абстрактная схема фун-

<sup>1</sup> Генсаретский О. И. Деятельность проектирования и проектная культура // Центр корпоративного предпринимательства. 1996. 12 марта. URL: [http://www.ckp.ru/biblio/gen/gen\\_project\\_culture.htm](http://www.ckp.ru/biblio/gen/gen_project_culture.htm).

<sup>2</sup> Голубкова Л. Г., Розин В. М. Философия управления: моногр. Йошкар-Ола, 2010. С. 20.

<sup>3</sup> Едина И. Е. Един А. В. Управление: философские аспекты. М., 2009. С. 39.

<sup>4</sup> Голубкова Л. Н. Международные стандарты ISO на системы менеджмента как институт: российская практика освоения западных управленческих технологий // Науч. фонд им. Г. П. Щедровицкого. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/seminars/2009-2010/institut/4>.

<sup>5</sup> Голубкова Л. Н. Схемы в управлении организаций // Науч. фонд им. Г. П. Щедровицкого. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/seminars/2009-2010/scheme/3>.



кционирования. Кроме того, создание таких механизмов, когда нормы административного права подменяют естественный порядок вещей, не только нецелесообразно, но и противоестественно и небезопасно.

**Субъект административной деятельности** – это лицо, участвующее в реализации функций публичного управления – внешнего нормативного влияния на социальные системы и процессы. Такой персонифицированный или групповой носитель управленческих воздействий не просто привлекается к осуществлению соответствующих функций (как МФЦ к приему документов или ополченец к фортификационным работам), но непосредственно участвует в реализации определенных методов воздействия на управляемую среду (деятельность): командует, отдает распоряжения, регистрирует, признает законность действий, разрешает, спасает в опасной ситуации, применяет меры оперативного реагирования на правонарушения и т. д. В противном случае невозможно будет отличить корпоративного менеджера от государственного служащего, а канцеляриста от должностных лиц дежурной части и т. д.

Как управленец-администратор влияет на деятельность? Ответ прост: меняет ее нормы, так как «деятельность задается нормами исключительно и исчерпывающе»<sup>1</sup>. Иначе говоря, нормы административного права заменяют нормы управляемой деятельности в соответствии со стратегией управления путем ограниченного, но вполне достаточного и эффективного арсенала методов воздействия (регистрация, легализация, разрешение, содействие, распорядительство или принуждение).

Если представитель государства совершает какие-либо действия, это не всегда означает, что он занят административной деятельностью: дипломатический представитель на официальной встрече с главой иностранного государства не управляет; сотрудник Минспорта России на открытии соревнований выступает с речью, воодушевляющей спортсменов на победу; сотрудники Росгидромета, обрабатывая информацию о погоде, не управляют окружающей средой. Управление «в чистом виде» может при таких условиях отсутствовать, так как оно возможно при наличии двух функционально дифференцированных систем, одна из которых задает способы функционирования второй. Мы же говорим об одной и той же системе, сталкиваясь с феноменом **регулирования, но не управления**.

Реализация отдельных функций прежде, чем органы регулирования начнут действовать, обусловлена относительно устойчивыми макропоказателями. При этом для сохранения самой системы орган регулирования занимается поиском оптимальных вариантов внутрисистемного поведения субъектов, так как эти внешние условия деятельности обязательны и для него. Орган регулирования институционально не выделен из функциональной среды и действует по тем же правилам, что и софункциональные ему субъекты. При этом цели регулирующего воздействия (поддержание устойчивого состояния, вывод из нежелательного состояния, развитие, совершенствование системы, процессов, форм и методов хозяйственной организации) не совпадают с целями управления. В свою очередь средства регулирования (учетно-статистические средства, владение, распоряжение собственностью, управление ходом производства, обращения, потребления, инвестиционная политика, поддержка науки, культуры, образования, здравоохранения, проведение структурной политики и т. д.) имманентны управляемой, а не управляющей системе<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Дубровский В. Я. Указ. соч.

<sup>2</sup> Райзберг Б. А. Государственное управление и администрирование в экономической и социальной сфере. М., 2007. С. 40.

Термин «регулирование» в последние годы приобрел не научно-методологическое, а сугубо идеологическое содержание и трактуется как вариант гибкого влияния на социально-экономические процессы, противопоставленный административно-командной системе воздействия<sup>1</sup>. Это привело к смещению воздействия: там, где нужно управлять, а не руководить, привычным стало употребление термина «регулирование», и наоборот.

Арсенал средств государственного регулирования достаточно широк. В него входят правовое просвещение и информирование<sup>2</sup>, антикоррупционное просвещение и пропаганда<sup>3</sup>; предоставление сведений о своей деятельности СМИ; мониторинг общественного мнения и мониторинг взаимодействия органа исполнительной власти с институтами гражданского общества; организация и осуществление образовательной, методической и научной (научно-исследовательской) деятельности; внедрение достижений науки, техники и положительного опыта, развитие систем связи и автоматизированного управления; предложения по формированию федерального бюджета; государственное страхование жизни и здоровья сотрудников; профилактические, лечебно-оздоровительные, реабилитационные и санаторно-курортные мероприятия; решения об изъятии для федеральных нужд земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества<sup>4</sup>; представительство и защита интересов РФ в судах иностранных государств и международных судебных органах; мониторинг правоприменения; методическая помощь в систематизации законодательства; обмен правовой информацией; установление требований к форме, порядку оформления и направления адвокатского запроса; проведение государственной религиозно-экспертной экспертизы; направление представителей для участия в мероприятиях, проводимых некоммерческими организациями; проставление апостиля на официальных документах, подлежащих вывозу за границу; обеспечение функционирования и развития государственной системы бесплатной юридической помощи; учреждение именных стипендий и др.<sup>5</sup>

К средствам администрирования подобные меры отнести нельзя хотя бы потому, что на первый взгляд в их содержании нет императивности, строгости, однозначности требований, порой они применяются *ad hoc*, их выбор сопровождают хаотичность и непредсказуемость. Утверждается, что администрирование является наиболее жестким, прямолинейным, формальным набором методов воздействия (хотя оно подразумевает альтернативы, усмотрение и учет интересов), а государственное регулирование (по отношению к административно-командным методам воздействия) характеризуется как достаточно гибкий, мягкий и податливый механизм, максимально зависящий от воли и интересов управляемой среды. Однако можно возразить и признать такое воззрение ошибочным.

<sup>1</sup> Купреев С. С. Современные тенденции организации российского государственного управления // Адм. и муницип. право. 2009. № 3. С. 25.

<sup>2</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 2 августа 2018 г. № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию».

<sup>3</sup> Кучнев А. В. Антикоррупционное просвещение и пропаганда как условие реализации антикоррупционной политики // Адм. право и процесс. 2017. № 8. С. 77–80.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 18 июля 2018 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 28 мая 2018 г.) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

Наиболее мягким методом на самом деле является стратегическое планирование, так как обладает ориентирующим, вариативным, предположительным характером воздействия. Администрирование занимает среднюю позицию по «жесткости» воздействия (директивы с альтернативами). А государственное регулирование выступает самым жестким, одномерным и прессинговым набором методов воздействия. Почему такой поворот, если всегда утверждалось обратное?<sup>1</sup>

Причина тому кроется в онтологии государственного регулирования. Если первые две схемы являются искусственной и искусственно-естественной, то государственное регулирование основано исключительно на естественных закономерностях. Тарифная практика, пенсионная реформа, идеологическая пропаганда и т. д. не имеют альтернатив не потому, что их проведение кому-то невыгодно или не нравится, а потому, что иное является нарушением естественного хода вещей, разрушительно и губительно для общественных институтов.

Если сфера администрирования достаточно хорошо исследована (лицензирование, технологический надзор, применение мер принуждения и пр. требуют лишь оптимизации практики и приемов реализации указанных методов, но не построения новых теорий), вопросы стратегического планирования также достаточно изучены, но требуют теоретического осмысления (исследовательская часть здесь явно запаздывает по сравнению с практикой административной политики), то вопросы государственного регулирования как особой формы государственного управления не получили такого внимания и развития в публично-правовых исследованиях, не изучены должным образом.

### Список литературы

*Ansoff I. Corporate Strategy.* N. Y., 1965.

*Абучакра Р., Хури М.* Эффективное Правительство для нового века. Реформирование государственного управления в современном мире. М., 2018.

*Аверичев И. Л.* Унификация правовых основ экономических инструментов государственного регулирования внешнеторговой деятельности в государствах-членах Таможенного союза ЕврАзЭС: моногр. / И. Л. Аверичева, А. В. Богданова, О. В. Гутарина и др.; под ред. Т. Н. Трошкиной. М., 2014.

*Акофф Р., Сасиени М.* Основы исследования операций / пер. с англ. под ред. И. А. Ушакова. М., 1971.

*Андреев В. К.* Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: моногр. / В. К. Андреев, Л. В. Андреева, К. М. Арсланов и др.; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М., 2017.

*Борисов А. М.* Реформирование системы органов исполнительной власти и новая схема государственного территориального управления // Адм. и муницип. право. 2012. № 9.

*Воронов А. М.* К предмету административного права современной России // Адм. право и процесс. 2017. № 8.

*Гараедаги Дж.* Как управлять хаосом и сложными процессами. Платформа для моделирования архитектуры бизнеса. Минск, 2010.

*Генисаретский О. И.* Деятельность проектирования и проектная культура // Центр корпоративного предпринимательства. 1996. 12 марта. URL: [http://www.ckp.ru/biblio/g/gen/gen\\_project\\_culture.htm](http://www.ckp.ru/biblio/g/gen/gen_project_culture.htm).

<sup>1</sup> *Шишкин С. Н.* Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: моногр. М., 2011; *Аверичев И. Л.* Унификация правовых основ экономических инструментов государственного регулирования внешнеторговой деятельности в государствах-членах Таможенного союза ЕврАзЭС: моногр. / И. Л. Аверичева, А. В. Богданова, О. В. Гутарина и др.; под ред. Т. Н. Трошкиной. М., 2014; *Андреев В. К.* Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: моногр. / В. К. Андреев, Л. В. Андреева, К. М. Арсланов и др.; отв. ред. В. А. Вайпан, М. А. Егорова. М., 2017; *Джигкаева Ф. З.* Средства и методы государственного регулирования предпринимательства // Общество и право. 2011. № 2. С. 109–113.

Гоголев А. М. Некоторые тенденции и закономерности становления и развития государственного администрирования // Адм. право и процесс. 2018. № 2.

Голубкова Л. Г., Розин В. М. Философия управления: моногр. Йошкар-Ола, 2010.

Голубкова Л. Н. Международные стандарты ISO на системы менеджмента как институт: российская практика освоения западных управленческих технологий // Науч. фонд им. Г. П. Щедровицкого. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/seminars/2009-2010/institut/4>.

Голубкова Л. Н. Схемы в управлении организаций // Науч. фонд им. Г. П. Щедровицкого. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/seminars/2009-2010/scheme/3>.

Гофман И. Стигма: Заметки об управлении испорченной идентичностью (переведенные главы из Goffman E. Stigma: Notes on the Management of the Spoiled Identity. N. J., Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1963) // Социологический форум. 2001.

Джигкаева Ф. З. Средства и методы государственного регулирования предпринимательства // Общество и право. 2011. № 2.

Дубровский В. Я. Введение в общую теорию деятельности // Науч. фонд им. Г. П. Щедровицкого. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/67>.

Едина И. Е. Един А. В. Управление: философские аспекты. М., 2009.

Зиновьев А. А. Запад. М., 2008.

Зубарев С. М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Адм. право и процесс. 2017. № 9.

Кононов П. И. Современное административное право России: опыт системно-правовой характеристики // Рос. юрид. журн. 2018. № 1.

Купреев С. С. Современные тенденции организации российского государственного управления // Адм. и муницип. право. 2009. № 3.

Кученев А. В. Антикоррупционное просвещение и пропаганда как условие реализации антикоррупционной политики // Адм. право и процесс. 2017. № 8.

Наумов С. В. Представления о программах и программировании в контексте методологической работы. М., 2005.

Остроушко А. В. Анализ опыта ведения и применения классификаторов в области управления органами исполнительной власти // Адм. и муницип. право. 2016. № 3.

Попов Г. Х. Блеск и нищета административной системы. М., 1990.

Попов Л. Л. О предмете и методе административно-процессуального права // Адм. право и процесс. 2017. № 9.

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л. Л. Попова. М., 2011.

Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учеб. для магистров / Э. П. Андрюхина, И. В. Ахрем, Н. Н. Бакурова и др.; под ред. С. А. Старостина. М., 2017.

Райзберг Б. А. Государственное управление и администрирование в экономической и социальной сфере. М., 2007.

Стахов А. И. Функциональные сферы административных правоотношений в Российской Федерации // Рос. юрид. журн. 2018. № 2.

Студеникина М. С. Нормативные правовые акты управления как форма реализации исполнительной власти // Адм. право и процесс. 2014. № 2.

Шишкин С. Н. Предпринимательно-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики: моногр. М., 2011.

Щедровицкий Г. П. Концепция программирования // Науч. фонд им. Г. П. Щедровицкого. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/chteniya/xiii/texts/4>.

Янг М. Возвышение меритократии // Утопия и утопическое мышление. М., 1991.

Янч Э. Прогнозирование научно-технического прогресса. М., 1970.

## References

Abuchakra R., Khuri M. Effektivnoe Pravitel'stvo dlya novogo veka. Reformirovanie gosudarstvennogo upravleniya v sovremennom mire. M., 2018.

Akoff R., Sasieni M. Osnovy issledovaniya operatsii / per. s angl. pod red. I. A. Ushakova. M., 1971.

Andreev V. K. Pravo i ekonomicheskoe razvitie: problemy gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki: monogr. / V. K. Andreev, L. V. Andreeva, K. M. Arslanov i dr.; otv. red. V. A. Vaipan, M. A. Egorova. M., 2017.

Ansoff I. Corporate Strategy. N. Y., 1965.

*Averichev I. L.* Unifikatsiya pravovykh osnov ekonomicheskikh instrumentov gosudarstvennogo regulirovaniya vneshnetorgovoi deyatel'nosti v gosudarstvakh-chlenakh Tamozhennogo soyuza EvrAzES: monogr. / I. L. Avericheva, A. V. Bogdanova, O. V. Gutarina i dr.; pod red. T. N. Troshkinoi. M., 2014.

*Borisov A. M.* Reformirovanie sistemy organov ispolnitel'noi vlasti i novaya skhema gosudarstvennogo territorial'nogo upravleniya // Adm. i munitsip. pravo. 2012. № 9.

*Dubrovskii V. Ya.* Vvedenie v obshchuyu teoriyu deyatel'nosti // Nauch. fond im. G. P. Shchedrovitskogo. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/67>.

*Dzhigkaeva F. Z.* Sredstva i metody gosudarstvennogo regulirovaniya predprinimatel'stva // Obshchestvo i pravo. 2011. № 2.

*Edina I. E., Edin A. V.* Upravlenie: filosofskie aspekty. M., 2009.

*Garaedagi Dzh.* Kak upravlyat' khaosom i slozhnymi protsessami. Platforma dlya modelirovaniya arkhitektury biznesa. Minsk, 2010.

*Genisaretskii O. I.* Deyatel'nost' proektirovaniya i proektnaya kul'tura // Tsentri korporativnogo predprinimatel'stva. 1996. 12 marta. URL: [http://www.ckp.ru/biblio/g/gen/gen\\_project\\_culture.htm](http://www.ckp.ru/biblio/g/gen/gen_project_culture.htm).

*Gofman I.* Stigma: Zametki ob upravlenii isporchennoi identichnost'yu (perevedennye glavyy iz Goffman E. Stigma: Notes on the Management of the Spoiled Identity. N. J., Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1963) // Sotsiologicheskii forum. 2001.

*Gogolev A. M.* Nekotorye tendentsii i zakonomernosti stanovleniya i razvitiya gosudarstvennogo administrirovaniya // Adm. pravo i protsess. 2018. № 2.

*Golubkova L. G., Rozin V. M.* Filosofiya upravleniya: monogr. Ioshkar-Ola, 2010.

*Golubkova L. N.* Mezhdunarodnye standarty ISO na sistemy menedzhmenta kak institut: rossiiskaya praktika osvoeniya zapadnykh upravlencheskikh tekhnologii // Nauch. fond im. G. P. Shchedrovitskogo. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/seminars/2009-2010/institut/4>.

*Golubkova L. N.* Skhemy v upravlenii organizatsii // Nauch. fond im. G. P. Shchedrovitskogo. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/seminars/2009-2010/scheme/3>.

*Kononov P. I.* Sovremennoe administrativnoe pravo Rossii: opyt sistemno-pravovoi kharakteristiki // Ros. yurid. zhurn. 2018. № 1.

*Kuchenev A. V.* Antikorruptsionnoe prosveshchenie i propaganda kak uslovie realizatsii antikorruptsionnoi politiki // Adm. pravo i protsess. 2017. № 8.

*Kupreev S. S.* Sovremennye tendentsii organizatsii rossiiskogo gosudarstvennogo upravleniya // Adm. i munitsip. pravo. 2009. № 3.

*Naumov S. V.* Predstavleniya o programmakh i programmirovanii v kontekste metodologicheskoi raboty. M., 2005.

*Ostroushko A. V.* Analiz opyta vedeniya i primeneniya klassifikatorov v oblasti upravleniya organami ispolnitel'noi vlasti // Adm. i munitsip. pravo. 2016. № 3.

*Popov G. Kh.* Blesk i nishcheta administrativnoi sistemy. M., 1990.

*Popov L. L.* O predmete i metode administrativno-protsessual'nogo prava // Adm. pravo i protsess. 2017. № 9.

*Popov L. L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S. V.* Gosudarstvennoe upravlenie i ispolnitel'naya vlast': sodержanie i sootnoshenie / pod red. L. L. Popova. M., 2011.

Pravovoe obespechenie gosudarstvennogo upravleniya i ispolnitel'naya vlast': ucheb. dlya magistrrov / E. P. Andryukhina, I. V. Akhrem, N. N. Bakurova i dr.; pod red. S. A. Starostina. M., 2017.

*Raizberg B. A.* Gosudarstvennoe upravlenie i administrirovanie v ekonomicheskoi i sotsial'noi sfere. M., 2007.

*Shchedrovitskii G. P.* Kontsepsiya programmirovaniya // Nauch. fond im. G. P. Shchedrovitskogo. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/chteniya/xiii/texts/4>.

*Shishkin S. N.* Predprinimatel'sko-pravovye (khozyaistvenno-pravovye) osnovy gosudarstvennogo regulirovaniya ekonomiki: monogr. M., 2011.

*Stakhov A. I.* Funktsional'nye sfery administrativnykh pravootnoshenii v Rossiiskoi Federatsii // Ros. yurid. zhurn. 2018. № 2.

*Studenikina M. S.* Normativnye pravovye akty upravleniya kak forma realizatsii ispolnitel'noi vlasti // Adm. pravo i protsess. 2014. № 2.

*Voronov A. M.* K predmetu administrativnogo prava sovremennoi Rossii // Adm. pravo i protsess. 2017. № 8.

*Yanch E.* Prognozirovaniye nauchno-tekhnicheskogo progressa. M., 1970.

*Yang M.* Vozvyshenie meritokratii // Utopiya i utopicheskoe myshlenie. M., 1991.

*Zinov'ev A. A.* Zapad. M., 2008.

*Zubarev S. M.* K voprosu o vzaimosvyazi predmeta i sistemy otechestvennogo administrativnogo prava // Adm. pravo i protsess. 2017. № 9.