

УДК 342.9

DOI: 10.17223/22253513/32/7

**С.А. Старостин**

## **О ПОДМЕНЕ ПОНЯТИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

*Рассматриваются понятия, используемые в настоящее время в государственном управлении, которые несут в себе неясный смысл, неопределенное содержание, а иногда и лишены значимости и ценности. Проведен анализ некоторых понятий административного права и административного процесса, многочисленных терминов государственного управления. На основании анализа форм стратегического планирования, применяемых в последние годы в сфере исполнительной власти, сделан вывод о том, что это многообразие не улучшает качества планирования, а, наоборот, вносит хаос и неразбериху в государственное управление. Чем больше различных видов планов и документов, в том числе документов стратегического планирования, тем выше несогласованность органов государственной власти и ниже эффективность их деятельности.*

*Ключевые слова: государственное управление, административное право, административный процесс, концепция, доктрина, стратегия, регуляторная гильотина.*

Проблема точного и разумного определения многих понятий в сфере государственного управления имеет давнюю историю, решить которую пытались и многие современные ученые, но результата нет – до сих пор существует множество понятий в этой сфере, которые либо вовсе не несут необходимого содержания, либо вносят неразбериху и сумбур в деятельность органов государственной власти. Это касается не только сферы государственного управления, но и отраслей административного права и административного процесса, и абсолютно прав П.П. Серков, утверждая, что теоретическая множественность и дискуссионность по многим вопросам административной науки привела к тому, что «доктрина административного правового регулирования не позволяет реально и системно развивать современное законодательство» [1. С. 355–356].

Однако не только с несовершенством современного законодательства связана проблема содержания некоторых понятий административно-правовой науки. Если учесть тот факт, что административное право «призвано обслуживать управленческие процессы, связанные с реализацией и защитой публичных интересов» [2. С. 96–99], то разногласия, касающиеся ключевых понятий, касаются и государственного управления в целом. И эти проблемы не будут устранены до тех пор, пока мы не договоримся относительно их понимания и дальнейшего применения.

Но есть «компромиссы и компромиссы», и надо понимать и уметь анализировать сложившуюся ситуацию, конкретные условия каждого компромисса [3. С. 133–139]. В нашем случае компромисс не только возможен,

он еще и необходим. Если мы будем считать, что административное право, администрирование есть управление, если мы положим в основу утверждение, что государственное управление осуществляют только лишь органы исполнительной власти, а законодательные и судебные органы выполняют иные функции – законодательные и судебные, то многие вопросы мы сможем решить.

Скажу еще более точно и однозначно: понятия «административное право» и «право управления» если уж не синонимы, то по крайней мере едины по своему содержанию. Когда мы употребляем понятие «административное», мы подразумеваем только лишь исполнительную власть. И правы те, кто утверждает, что управление есть все то, что не связано с деятельностью законодательной и судебной властей.

Государственное управление представляет собой исполнительную и распорядительную деятельность исполнительных органов государственной власти на основе и во исполнение законов и нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ. Государственное управление состоит в практическом осуществлении управленческих функций в экономической, социальной и административно-политической сферах [4. С. 3–4].

Многочисленные попытки выделить и классифицировать основные функции государства свелись, по мнению Г. Еллинека, в основном к разграничению трех главных функций государственной власти – законодательства, исполнения (управления) и отправления правосудия. И это при всем многообразии в новейшей литературе воззрений на существо этих функций и характер их взаимных связей [5. С. 567].

Научные классификации функций государственного управления, к сожалению, всегда строились на основе исторической действительности и характеризовали именно определенный период развития государства. Так, Указом Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти (далее – указ Президента РФ № 314)<sup>1</sup> для федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) установлены функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг. На основании этих функций в дальнейшем была осуществлена и классификация ФОИВ.

Однако если внимательно читать положения о ФОИВ, то мы обнаружим еще много иных функций, которые отсутствуют в названном указе, но также исполняются ФОИВ. Это планирование, координация, взаимодействие, регулирование, регистрация, наконец, судебные (юрисдикционные) функции и т.д.

В качестве примера назовем еще одну функцию, которой также нет в указе Президента РФ № 314, – это функция реализации государственной политики в установленной сфере деятельности. Так, Министерство науки и

---

<sup>1</sup> О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

высшего образования Российской Федерации «осуществляет функции по выработке и *реализации* (курсив мой. – С.С.) государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере...»<sup>1</sup>.

Не ясно, каким образом эта функция в нарушение указа Президента РФ № 314 появилась в положениях о ФОИВ, непонятна и цель этого. По мнению Ю.В. Степаненко, все очень просто: ФОИВ почувствовали себя обделенными властью, не захотели довольствоваться только выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием и решили расширить свои функции еще и реализацией государственной политики [б. С. 36]. Но остаются вопросы – разве этого достаточно для нарушения нормы указа и куда смотрели разработчики положений нарушая эти нормы?

Такая путаница приводит к неразберихе функций государственного управления и хаотичности функций ФОИВ. А чтобы выйти из этого и некоторых других подобных положений, используется порочная, на наш взгляд, формулировка «кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации». Такая формулировка часто встречается, например, в указе Президента РФ № 314.

Действительно, как иначе объяснить, что федеральное министерство «в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом» (подп. «в» п. 3 указа Президента № 314). Но ведь любое федеральное министерство осуществляет такие функции!

Понятно, что значительно проще применить такое исключение, нежели заниматься структуризацией функций ФОИВ, которая повлечет за собой решение другого, но уже более сложного, вопроса – как структурировать на основе функций сами ФОИВ.

Как могут ФОИВ быть одновременно подведомственными другим, по сути, равностатусным ФОИВ? И еще – как могут быть руководители ФОИВ, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, заместителями руководителей этих министерств (например, заместитель министра экономического развития РФ одновременно является руководителем подведомственной этому министерству Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, а заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ одновременно является руководителем подведомственного этому министерству Федерального агентства по недропользованию и т.п.)?

Однако законодатель виртуозно вышел из этого положения – в Указ Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636<sup>2</sup> введена норма о том, что на заме-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 15.06.2018 № 682 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 26. Ст. 3851.

<sup>2</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

стителю федерального министра могут одновременно возлагаться функции руководителя (директора) федеральной службы или федерального агентства, подведомственных соответствующему министерству, если это предусмотрено актом Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Не могу не упомянуть еще одну норму из этого же указа: федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания, приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом.

Решить эту и еще многие проблемы можно и нужно кардинально: в структуре федеральных министерств не должно быть подведомственных ни федеральных агентств, ни федеральных служб. Требуется просто определиться: если федеральные агентства или федеральные службы должны быть самостоятельными, то необходимо их вывести из ведения федеральных министерств и подчинить напрямую или Президенту РФ или Правительству РФ. Как, например, это сделано с ФСБ, ФСО, ФАС и др.

И наоборот, если службы и агентства не должны быть самостоятельными, то сделать их структурными подразделениями соответствующего федерального министерства, как это правильно было сделано сначала с ФСНП, а потом с ФМС и ФСКН, которые вернулись туда, где они ранее были, – в МВД России.

Чтобы завершить эту часть статьи, следует сказать об одной из причин, которая привела к такому положению. Необходимо вернуть в Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup> статью 5, в соответствии с которой система ФОИВ устанавливается федеральным законом.

Теперь еще примеры подмены понятий и возникших вследствие этого проблем.

Для доктрины административного права и административного процесса, а еще в большей степени для правоприменительной практики, остается проблемой различное понимание терминов «административный процесс» и «административная процедура».

Законодательно эти понятия не установлены, хотя в некоторых федеральных законах термин «процедура» используется. Так, в Федеральном законе «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» понятие «процедура медиации» раскрывается как способ урегулирования споров<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

<sup>2</sup> Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) : Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

Очевидно, что родовым понятием терминов «административный процесс» и «административная процедура» является термин «административный процесс». Однако единства в понимании его содержания, его места в юридическом процессе до сих пор нет [7. С. 62]. Существует несколько подходов к определению этого понятия. Если логический смысл некоторых определений говорит в пользу разделения понятия административного процесса на широкое и узкое его понимание, то соображения содержательного, методологического характера, наоборот, убеждают нас в ином его разграничении. Проблема состоит в использовании критерия, который применяется для разделения административного процесса, классификации его видов [8. С. 100–106].

В теории обычно административный процесс представлен как урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению конкретных случаев в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административных правоотношений. Но в различных источниках мы видим некоторые отличия и особенности определения этого термина.

Так, по мнению А.И. Каплунова, процесс как юридическая категория представляет собой организационную форму нормотворческой и правоприменительной деятельности уполномоченных на то субъектов, обеспечивающей достижение предусмотренного материально-правовыми нормами юридического результата. Если же эта процессуальная деятельность урегулирована нормами административно-процессуального права, то это уже административный процесс [9. С. 9].

По нашему мнению, более точно административный процесс характеризуется в коллективной монографии «Административные процедуры», опубликованной Московским государственным юридическим университетом им. О.Е. Кутафина [10. С. 11–17]. В ней он определяется как родовое понятие, утверждается, что без «процессуализации» государственного управления, исполнительной власти невозможно создать эффективное управление. И – главное – указывается, что административно-процессуальная деятельность есть часть административного процесса.

Рассмотрим это утверждение более подробно. В 2014 г. законодатель, к сожалению, изменил формулировки некоторых пунктов ст.ст. 71 и 72 Конституции РФ [11. С. 53–62]. Если ранее в ведении Российской Федерации находились «...уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство... гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство...» (п. «о» ст. 71 Конституции РФ), то сегодня совсем иная формулировка: «...уголовное и уголовно-исполнительное законодательство... гражданское законодательство; процессуальное законодательство»<sup>1</sup>. Конструкция п. «к» ч. 1 ст. 72 осталась

---

<sup>1</sup> О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 548.

практически неизменной: в совместном ведении находятся административное, *административно-процессуальное* (курсив мой. – С.С.)... законодательство.

Как видим, законодатель, формулируя таким образом ст. 71 Конституции РФ, употребляет обобщенный термин «процессуальное законодательство», очевидно, понимая (не может же он быть настолько некомпетентным), что процессуальное законодательство включает в себя три самостоятельных отрасли права – гражданско-процессуальное, уголовно-процессуальное и административно-процессуальное. Следовательно, административно-процессуальное право есть самостоятельная отрасль права, а административный процесс – один из видов юридического процесса.

Несколько слов о доктрине административного процесса. Существующие позиции ученых сформировались давно, их всего две: управленческая и юрисдикционная. За последние более 60 лет ничего нового в этой доктрине не появилось<sup>1</sup>.

Исследователи, придерживающиеся юрисдикционной позиции, определяют административный процесс как деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения [12. С. 16]. Сторонники управленческого подхода полагают, что административный процесс есть совокупность процессуальных правил исполнительно-распорядительной деятельности [13. С. 44].

Мы полностью поддерживаем точку зрения П.П. Серкова, что отсутствует методологическая концепция исследований юридического процесса в целом и административного в частности. И основной причиной непоследовательности результатов исследований юридического процесса является недостаточное изучение факторов процессуализации правового регулирования [14. С. 92].

Таким образом, все без исключения определения административного процесса не ошибочны, но противоречивы, разноплановы и спорны. Каждый автор вкладывает в него свое понимание и использует те признаки, которые он считает наиболее важными и необходимыми.

При этом никто не хочет пойти на компромисс, чтобы сформулировать единое, всех устраивающее определение. Настало время уйти от широкого и узкого, управленческого и юрисдикционного понимания административного процесса: революционные выводы 60-летней давности, сделанные нашими коллегами, сегодня не имеют под собой содержательных оснований.

Невозможно объединить управленческий процесс (процесс власти-подчинения) и юрисдикционный (административный) процесс. Управленческий процесс по своему характеру всегда является позитивным, а юрисдикционный – сугубо правоохранительным. Это совершенно разные про-

---

<sup>1</sup> П.И. Кононов добавляет к этим видам административного процесса еще и юстиционное понимание административного процесса.

цессы. Объединение, унификация административно-процессуальных норм давно произошли, и об этом уже никто не спорит, но произошли они не неожиданно и самопроизвольно, а в результате эволюции материальных административно-правовых норм, структурирования и систематизации процессуальных норм.

Были приняты многочисленные федеральные законы, а также отраслевые законы, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, которые не только заложили основу современной системы и структуры исполнительной власти; они, а на наш взгляд, это более важно, в значительной степени урегулировали административно-процессуальную сферу, которая до этого времени таковой не являлась.

Задача, которая стоит сегодня, – систематизировать административно-процессуальное законодательство. Мы должны построить фундамент административно-процессуального законодательства с целью урегулирования управленческих отношений.

С принятием КАС РФ реализовано положение ст. 118 Конституции РФ, в которой правосудие связано только с одним субъектом – судом, и только в формах конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судопроизводство есть не что иное как процессуальная деятельность судебной ветви власти. Функции правосудия и функции управления разделены, и исполнительные органы государственной власти не могут (не должны) вмешиваться в деятельность ни судебных, ни законодательных органов. Если в основу систематизации различных видов юридического процесса положить критерий принадлежности юридического процесса к той или иной ветви государственной власти, то мы сможем точно сформулировать и все виды юридического процесса – законодательный, судебный, административный.

Следовательно, более корректно и уместно использовать понятие «административный» в точном его понимании как «управленческий», администрирование – это управление. Мы весьма спокойно употребляем понятие «судопроизводство» как производное от термина «судебная власть», но не можем себе даже и представить использовать термин «исполнительная власть» для обозначения ее процессуальной административной деятельности.

По сути, управленческая, административная деятельность в широком понимании – это административное производство, осуществляемое органами исполнительной власти. Административный процесс – процесс управленческий, и не надо говорить при этом о судебном процессе, комплексном процессе, его юрисдикционном понимании [9. С. 12, 15. С. 27–28].

Теперь об административных процедурах. Все виды юридического процесса есть совокупность определенных процедур. Судопроизводство не является исключением, его тоже можно представить как комплекс определенных правовых процедур. И эти процедуры уже установлены процессуальными законами: ГПК РФ, УПК РФ, АПК РФ.

Аналогично и исполнительное производство имеет соответствующее процедурное правовое обеспечение [16. С. 31]. То есть административное

производство тоже представляет собой совокупность административных процедур. Административная процедура представляется составным элементом административного процесса, заключается в осуществлении правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и направлена на реализацию предоставленных им полномочий.

Важно понимать, что совокупность административных процедур составляет в комплексе административное производство. Сегодня должен быть принят комплексный, базовый закон, который бы урегулировал общие, принципиальные вопросы административного производства, а отраслевые законы должны регулировать отдельные и самостоятельные процедуры. Проектов такого закона достаточно, некоторые из них (В.В. Похмелкина, Ю.П. Соловья, К.В. Давыдова) опубликованы в Вестнике университета имени О.Е. Кутафина (2016. № 5 (21)).

Такая консолидация необходима в связи с тем, что значительное число административно-правовых норм сегодня находится в различных сферах деятельности органов исполнительной власти, и регламентирование в законе единых принципов и порядка деятельности всех органов исполнительной власти особо актуально. Вопрос, как новый закон будет взаимодействовать с уже действующими законами – ГК РФ, КАС РФ, КоАП РФ и другими, важен, но вторичен, и многие проблемы, связанные с этим, могут быть разрешены позже, после его принятия (как это происходит сегодня с КАС РФ).

Сегодняшнее законодательство об административном производстве не просто многообразно, оно еще и противоречиво. Это обусловлено тем, что нормативные правовые акты в этой области приняты многочисленными органами, в разное время, а потому и бессистемны (о «регуляторной гильотине» будет сказано несколько позже). А системного, базового закона, который бы не допустил этого, нет. Закон должен решить многие сегодняшние проблемы – упростить процедурные действия, а значит, способствовать открытости деятельности органов исполнительной власти, снизить ее бюрократизацию.

Закон должен рассматриваться нами в качестве основополагающего, системного нормативного правового акта административно-процессуальной сферы. Если провести аналогию, то значение данного закона для публичного права должно быть сравнимо с ролью ГК РФ для частного права.

Законодательство об административном производстве должно иметь ясно выраженную двухуровневую структуру. Высший уровень – это системообразующий и достаточно общий закон, который должен в большей степени содержать бланкетные нормы в силу ограниченности норм прямого действия – Федеральный закон «Об административном производстве».

Низший уровень законодательства должен быть представлен многочисленными отраслевыми законами о конкретных видах административных процедур, а также нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ и органов исполнительной власти. Это нормативные правовые акты об административных регламентах, различные стандарты и пр.

Теперь обратимся к другим терминам, активно используемым в государственном управлении, среди которых термины «планирование», «стратегическое планирование» – важнейшие в теории государственного управления. Современные трактовки понятия «стратегическое планирование» настолько многообразны и многозначны, что их едва ли можно все перечислить и воспроизвести, дать им необходимую оценку. Попытки же найти при их применении некий компромисс, используя снова, например, «широкое» или «узкое» их понимание, приводят только лишь к сумятице в головах как самих разработчиков этих планов, так и тех, кто такие планы должен исполнять.

Четыре года назад мы получили базовый, системный Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Закон о стратегическом планировании), который дает определения некоторых понятий, которые мы далее проанализируем на предмет многочисленности, неточности и хаотичности, а потому приведем их дословно.

По смыслу закона стратегическое планирование – это деятельность не определенных законом участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития России и ее субъектов. Заметим, что многие положения определения стратегического планирования не несут значимого содержания, а потому считаем их излишними. Излишне перечислять также отрасли и сферы управления. Разве от этого зависит само стратегическое планирование? Не стоило называть и цели стратегического планирования, они могут быть совершенно разными, и в определении перечислены далеко не все из них.

Главными в этом понятии считаем следующие характеристики.

*Участники стратегического планирования.* В Законе о стратегическом планировании они перечислены в ст. 9: на федеральном уровне это Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Совет Безопасности РФ, Счетная палата РФ, Центральный банк РФ, федеральные органы исполнительной власти. И снова в целях упрощения себе жизни законодатель использует любимую формулировку «иные органы и организации в случаях, предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами». Возникает вопрос, почему в этом перечне нет, например, Верховного Суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ? Ведь есть же ФС РФ, ЦБ РФ, ФОИВ.

На уровне субъекта РФ участниками стратегического планирования являются законодательный орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, контрольно-счетный орган субъекта РФ.

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378.

И снова удобная формулировка – «и иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами».

*Целеполагание.* Закон о стратегическом планировании определяет целеполагание как определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Что касается направлений целеполагания, то непонятно, что имеет в виду законодатель, используя этот термин. Известен случай, когда термин «направления деятельности» неудачно заменил привычный, удачный и точный термин «задачи милиции»<sup>1</sup>. В данном случае термин «направления» вообще лучше было бы не употреблять.

Что касается приоритетов целеполагания, то с этим термином можно было бы согласиться, если под ним понимать первенство изложения целей по их важности.

Таким образом, ключевым в термине «целеполагание» остается определение целей. Но в таком случае возникает вопрос о необходимости такого определения, в котором нет ни признаков, ни характерных его черт.

На наш взгляд, и давать его не надо было: целеполагание всегда есть формулирование целей. Вот только целеполагание в значительной степени связано со стратегическим планированием, это первичная ступень такого планирования. Употреблять этот термин в случае краткосрочного планирования – оперативного, тактического – некорректно.

*Прогнозирование.* Термин вполне приемлем, поскольку понятен и не вызывает отторжения. Но снова законодатель формулирует его длинно, давая не относящиеся к нему характеристики, перечисляя виды прогнозов. А всего лишь надо просто написать, что прогнозирование – это перспектива достижения целей, включая качественные и количественные показатели затрат.

*Планирование.* Закон о стратегическом планировании дает определение этого термина: это деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства РФ, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания. Как видим, снова длинное, с перечислениями определение.

Оценивая качество определения «стратегическое планирование» можно отметить следующее. При всех его достоинствах и недостатках в нем нет главного, что отличает этот вид планирования от других видов – срока. Стратегическое планирование должно быть рассчитано на несколько лет

---

<sup>1</sup> См. ст. 2 Федерального закона 2011 г. «О полиции» и ст. 2 Закона РФ 1991 г. «О полиции». Не по этой ли причине за годы действия закона о полиции три направления деятельности полиции уже утратили силу?

вперед. На сколько лет – надо договориться. В Законе о стратегическом планировании названы шесть лет – это долгосрочный период. Если план составляется на среднесрочный период, от трех до шести лет, то это уже не стратегический план.

Пусть так и будет – 6 лет; но почему не 5 лет: так сроки исчислять пятилетками привычнее. Но пусть будет 6 лет, тогда и все планы, кроме стратегических, должны быть в пределах этих шести лет.

Не хочу анализировать некоторые другие понятия, такие как «стратегический прогноз», «прогноз научно-технологического развития», «прогноз социально-экономического развития» на долгосрочный период, «стратегия социально-экономического развития» и некоторые другие. Но не потому, что они тоже несовершенны, а потому, что не вижу в этом смысла. Скажу только, что законодатель все-таки назвал два вида программ, которые названы стратегическими и должны быть основными в планировании на федеральном и региональном уровнях: это государственные программы РФ и государственные программы субъектов РФ.

Вот теперь, после того как мы разобрались с понятиями «стратегическое планирование» и «планирование», можно назвать некоторые иные виды планов, которые в Законе о стратегическом планировании не названы, но используются и кроме сумятицы и неразберихи ничего не несут. Неясно, откуда эти планы появились: по политическим причинам или по воле чиновника (начальник оговорился – будем употреблять этот термин).

В последние годы, трудно назвать точно, когда и откуда, появился термин «дорожная карта». Какое отношение он имеет к планированию, сказать сложно. Что такое карта – понятно, дорожная карта – тоже ясно, но при чем тут планирование – непонятно. Очевидно, ничего общего с планированием этот термин не имеет. Моя попытка выяснить, что в него вкладывают те, кто его активно использует, успехом не увенчалась.

Тем не менее используется он слишком активно, подменяя привычные и ясные управленческие термины. Нет смысла приводить примеры дорожных карт в здравоохранении, строительстве, других сферах – их слишком много<sup>1</sup>. Но для иллюстрации – как происходит подмена понятий – приведу в качестве примера «Дорожную карту дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации», подготовленную группой экспертов МВД России<sup>2</sup>.

Это в чистом виде стратегический план реформирования МВД России, но почему же он назван иначе? Ответа на этот вопрос нет. Изучение дорожных карт позволило отметить, что многие из них, по крайней мере на федеральном уровне, всегда связаны с планами действий. Например, проект распоряжения Правительства РФ об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по оптимизации урегулирования на федеральном уровне полномочий органов государственной власти субъектов РФ, подго-

<sup>1</sup> См., напр.: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczzone/2019140102>

<sup>2</sup> См.: <https://мвд.рф/document/829054>

товленный Минэкономразвития РФ в конце 2018 г. представляет собой обычный план со сроками исполнения, ответственными исполнителями, ожидаемыми результатами. А поскольку этот план рассчитан всего на два года (менее шести лет), то это обычный план, назвать который можно и тактическим, и оперативным, и просто планом.

Заканчивая о дорожной карте, не могу не провести сравнение дорожной карты Минэкономразвития РФ с еще одним документом, который в точности повторяет ее структуру и содержание. Речь идет о поручениях Президента РФ по реализации его послания Федеральному Собранию РФ от 20 февраля 2019 г.<sup>1</sup>

В этом документе присутствуют и собственно поручения, и их тематика, и сроки исполнения, и ответственные за выполнение. Например, за поручение Пр.-294, п. 3а-2 ответственными названы (не хочется употреблять слово «назначены») В.В. Володин и Д.А. Медведев, срок исполнения – 1 июля 2019 г.; за исполнение поручения Пр.-294, п. 4б – В.М. Лебедев и Ю.Я. Чайка, срок исполнения – 1 июля 2019 г.

Не вдаваясь в содержание поручений, скажу только, что этот документ можно было бы также назвать дорожной картой или планом мероприятий. Но он не назван никак, просто поручения Президента РФ. Очевидно, что все эти поручения будут вскоре оформлены правовыми актами управления соответствующих органов государственной власти, но зачем создавать такую сложную схему, когда можно было бы сделать это проще – оформить поручения сразу же соответствующими распоряжениями Президента РФ или Правительства РФ.

Следующие близкие термины, которые активно, но бездумно и часто не по назначению используются в государственном управлении – «стратегия», «концепция», «доктрина». Прежде всего раскроем содержание этих терминов и определим, как и в каком образе они должны быть использованы.

*Стратегия.* Изначально стратегия сформировалась и развивалась как наука о войне: термин происходит от древнегреческого *στρατηγία* – искусство полководца. Стратегия есть некоторый план, настолько исчерпывающий, что он не может быть нарушен внешними действиями противника или природы, поскольку все, что может предпринять противник или природа, вместе с набором наших возможных действий является частью описания стратегии [17. С. 34].

Стратегия выступает не просто как планирование, не как перечень неких действий или мероприятий для достижения определенных результатов, целей, а как концептуальное, теоретически обоснованное планирование, которое подчинено реализации стратегии и не зависит (не должно зависеть) от внешних факторов. Стратегия включает в себя планирование на определенных этапах своей реализации. Это планирование, рассчитанное на перспективу, длительный срок, предполагающее выбор различных ва-

---

<sup>1</sup> См.: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863>

риантов планирования при возникновении определенных условий, ставящих под сомнение результаты стратегии, но которые будут преодолены.

*Концепция* (лат. *conceptio* – система понимания) – совокупность последовательных, связанных и вытекающих друг из друга взглядов на что-либо.

*Доктрина* (лат. *doctrina* – учение, наука) представляет собой совокупность теоретических представлений о целях, принципах; система воззрений.

При лексической близости к понятиям «стратегия» и «концепция» доктрина обладает признаками схоластики, основана на неизменной истине. Тем не менее эти понятия не являются синонимами, и употреблять их необходимо точно в соответствии с их содержанием.

Но как эти термины используются в государственном управлении? Указом Президента РФ в 1997 г. утверждается Концепция национальной безопасности<sup>1</sup>, через три года в нее вносятся изменения<sup>2</sup>, терминология остается прежней, но уже в 2009 г. употребляется иной термин – «стратегия национальной безопасности»<sup>3</sup>. Чем законодателю не понравился термин «концепция», не ясно.

В первых указах Президента РФ Концепция национальной безопасности Российской Федерации названа политическим документом, определяющим основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, защищенности страны от внешних и внутренних угроз.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации определена как официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

Спустя шесть лет термин «стратегия» остался, но меняется уже его содержание: теперь Стратегия национальной безопасности Российской Федерации названа базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу.

Такая трансформация вполне очевидного понятия связана с принятием годом раньше Федерального закона «О стратегическом планировании в

---

<sup>1</sup> Об утверждении Концепция национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 52. Ст. 5909.

<sup>2</sup> О Концепции национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 10.01.2000 № 24 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

<sup>3</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

Российской Федерации», который в ст. 18 дает следующее определение Стратегии национальной безопасности: это документ в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, который разрабатывается Советом Безопасности Российской Федерации совместно с другими участниками стратегического планирования с учетом стратегического прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, не превышающий периода, на который разработан стратегический прогноз Российской Федерации, и корректируется каждые шесть лет.

Не анализируя содержание других различных стратегий, просто перечислим их названия. Из этого становится понятным, что их авторы не очень-то задумываются о понятии стратегии: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом России 07.02.2008 г. № Пр-212; утратила силу); Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г. (Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2010 г. № 2205-р); Стратегия развития воспитания в РФ на период до 2025 г.; Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 гг.

Теперь документы, в которых также не очень-то обдуманно используется термин «доктрина»: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 г. № Пр-1895; утратила силу); Военная доктрина Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ № 146 от 05.02.2010 г.; утратила силу – Указ Президента РФ от 25.12.2014 г. № 815).

На мой взгляд, отождествление многочисленных терминов, а следовательно, и функций управления – это потеря необходимой концентрации деятельности исполнительной власти, это, наконец, утрата вектора развития и снижение эффективности исполнительной власти.

В последние годы активно используется термин «административный регламент». По мнению П.П. Серкова, необходимо разобраться, как соотносятся административные регламенты с административным процессом, насколько они способны регулировать административные правоотношения, каков уровень их правового регулирования. Более того, П.П. Серков не понимает, чем административные регламенты отличаются от положений и инструкций, действовавших в СССР [1. С. 769–770].

По его мнению, эти акты в то время не менее эффективно противостояли субъективному административному усмотрению, чем сегодня, и незачем было менять их название. Действительно, в современной юридической литературе нет сведений о возросшей и большей эффективности административных регламентов по сравнению с действовавшими ранее положениями и инструкциями. Поэтому замена административными регламентами положений и инструкций корректирует лишь наименования, но не функциональную их сущность [Там же. С. 771].

Действительно, если, например, сравнить инструкцию о порядке оформления и выдачи гражданам паспортов и вкладышей, свидетельствующих о принадлежности к гражданству РФ, утвержденную приказом МВД

РФ от 05.05.1993 г. № 210, и административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина РФ за пределами территории РФ, утвержденный приказом МВД России от 16.11.2017 г. № 864, то мы найдем много общего. Но почему не понравился термин «инструкция» и был введен новый, модный термин «административный регламент»? Функциональное содержание документов ведь совсем не изменилось.

И таких примеров огромное множество. Замечу, что ни во времена СССР, ни сейчас проблем административного усмотрения меньше не стало, злоупотреблений с принятием административных регламентов явно не уменьшилось, следовательно, для чего понадобилась такая замена? Наука административного права должна ответить на этот и другие аналогичные вопросы.

Наконец, еще об одной проблеме, которая также в определенной степени связана с множеством категорий и понятий, используемых в сфере государственного управления, и которая негативно отражается как на качестве, так и на эффективности государственного управления. Сказать о ней подвигло заявление Председателя Правительства РФ 2 марта 2019 г. в г. Перми о том, что необходимо до 1 января 2021 г. «отсечь все те ненужные нормативные акты, которые копились десятилетиями, которые существуют и применяются еще с периода существования СССР»<sup>1</sup>.

По мнению Председателя Правительства РФ, механизм «регуляторной гильотины», процесс «отсечения» должен быть закреплен в федеральных законах. В стране сегодня действует более 9 тыс. нормативных актов, устанавливающих обязательные требования при проверках, значительная часть которых пришла к нам из СССР. Те из них, которые не будут одобрены, автоматически утратят силу.

Термин «регуляторная гильотина» известен давно, активно использовался международной консалтинговой компанией Jacobs, Cordova & Associates, применялся в свое время в Великобритании, Мексике других странах. В некоторых государствах (Хорватия) за несколько лет экономия ВВП составила 0,13%, в других странах эта концепция не показала своей эффективности (Украина)<sup>2</sup>.

Что подвигло Председателя Правительства РФ решить проблему зарегулированности многих сфер жизнедеятельности, понятно, но почему только сегодня так активно об этом заговорили и почему используется не-правовой и жутковатый термин?

Мне вспоминаются положения Концепции административной реформы, в соответствии с которыми на первом этапе реформы (конец 2005 г.) должны были быть разработаны и приняты нормативные правовые акты,

<sup>1</sup> [http://life.ru/t/новости/1205294/miedviediev\\_rasskazal\\_o\\_rieghuliatornoj\\_ghilotinie\\_kotoraia\\_pomozhiet\\_bizniesu\\_v\\_rossii](http://life.ru/t/новости/1205294/miedviediev_rasskazal_o_rieghuliatornoj_ghilotinie_kotoraia_pomozhiet_bizniesu_v_rossii)

<sup>2</sup> <https://www.rbc.ru/economics/15/01/2019/5c3df76f9a7947214d11adcf>

упраздняющие избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти.

На третьем этапе (2007 г.) было необходимо ликвидировать избыточные государственные функции, разработать и внедрить административные регламенты в ФОИВ, внедрить процедуры управления по результатам приоритетных стандартов и др.<sup>1</sup>

Хочется вспомнить еще и Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы. В соответствии с ней еще в те годы Правительство РФ должно было разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки административных регламентов предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций) и порядок их утверждения, а также порядок проведения экспертизы административных регламентов. Должны были быть «разработаны нормативные правовые акты, обеспечивающие закрепление единообразного подхода к порядку утверждения административных регламентов по осуществлению государственного контроля (надзора), включающие в том числе описание административных процедур, связанных с проведением проверок при осуществлении государственного контроля (надзора)»<sup>2</sup>. Концепция предусматривала завершить эту работу в 2012 г.

Как получилось, что такие «ненужные» акты существуют, если о них говорит Председатель Правительства РФ, и почему они не были своевременно и последовательно, а не одним махом, отменены еще десять лет назад?

Возникает несколько принципиальных вопросов: какие критерии «ненужности» нормативных актов будут применяться в этих целях и какие нормативные акты станут ненужными, кто будет определять их нужность или ненужность и т.п. Главное, какого уровня нормативные акты будут исследоваться на предмет «ненужности», только лишь акты Правительства РФ, акты ФОИВ, акты Президента РФ, законы? А что делать с актами тех ФОИВ, которые находятся в ведении Президента РФ – МВД России, МО России, ФСБ России и др.?

Кто изучал, как скажется «регуляторная гильотина» на качестве государственного управления, не останутся ли отдельные сферы неурегулированными? Не приведет ли это к дефициту нормативных актов и не станет ли обычным дерегулированием?

Как это скажется на вопросы безопасности, не повторятся ли «Булгария», «Хромая лошадь», «Зимняя вишня» и др.?

Какая угроза таится в таком подходе и как эта проблема скажется на практике, поясню на примере многочисленных документов и нормативных

---

<sup>1</sup> О Концепции административной реформы в РФ в 2006–2010 годах : Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст.4720.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 36. Ст.4963.

правовых актов в сфере образования. Очевидно, что проблема заурегулированности многих сфер жизни нашего общества, а не только сферы образования, требует решения, но только это решение должно быть основано на глубоком и всестороннем анализе как нормативных правовых актов, так и политико-правовых документов. Сложилась ситуация, когда и разработчики этих актов, и те, кто их применяет, не просто запутались среди многочисленных норм; имеет место простое дублирование, принимаются новые акты, а про старые забывается, анализа их выполнения (невыполнения) нет. Возникает вопрос: а зачем тогда их принимали, если через некоторое время будут новые?

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» среди 12 национальных проектов (программ) назван проект «Образование». Правительству РФ при разработке этого национального проекта необходимо обеспечить достижение многих целей и целевых показателей. Цели, целевые показатели, задачи перечислены в этом же указе Президента РФ.

Изучая их, складывается впечатление, что в указе собрано все то, что уже имело место в предыдущих документах. Причем далеко уходить в историю не буду, а начну с приоритетного национального проекта «Образование», который был объявлен Президентом РФ 5 сентября 2005 г. Президент еще тогда поручил создать механизм, способный кардинально поднять качество отечественного образования, создать основы для прорывного инновационного развития страны, укрепления ее конкурентоспособности. Говорилось и о необходимости особых мер государственной поддержки вузов и школ, активно внедряющих инновационные образовательные программы, о получении доступа вузов и школ к Интернету и еще много чего того, что мы читаем сегодня в указе 2018 г. № 204.

После 2005 г. появилось множество политико-правовых документов, нормативных правовых актов, которые также включали в себя нормы об образовании. Просто перечислю их, поскольку не вижу смысла вдаваться в подробности – очевидно, что они во многом повторяют друг друга, дублируют.

Это Указ Президента РФ от 01.12.2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технического развития РФ»; постановления Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ до 2020 г.», от 26.12.2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы РФ “Развитие образования”»; распоряжения Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», от 29.05.2015 г. № 996-р «О Стратегии развития воспитания в РФ на период до 2025 года» и еще многие другие документы.

Десятки изменений внесено в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», многие нормы которого повторяют нормы вышеперечисленных документов.

Заканчивая статью, хотелось бы в свете высказанных положений отреагировать на появившуюся в СМИ информацию о подготовке концепции и проекта нового КоАП РФ. Идея именно подготовки нового, а не реформирования старого КоАП РФ не нова, несколько лет назад такая работа уже была сделана, и даже два законопроекта были внесены в ГД РФ. Но дальше законодатель не стал себя утруждать этой работой, видимо, посчитав ее несвоевременной и ненужной.

Так вот, хотелось бы высказать некоторые пожелания разработчикам этих документов. Надеюсь, что кто-либо из членов межведомственной рабочей группы прочтет эту статью и поймет, что значительное число проблем действующего КоАП РФ связано с подменой понятий в государственном управлении, подменой понятий в сфере административной ответственности. Оченьстораживает некомпетентное выступление некоторых членов рабочей группы о концептуальных положениях будущего кодекса.

Надо понимать, что контроль и надзор – не синонимы, и отношение к административной ответственности и к КоАП РФ если и имеют, то очень далекое. Единственным основанием административной ответственности является административное правонарушение.

Надо понимать, что административный процесс и административные процедуры – понятия различные, и что административным процедурам не место в процессуальном кодексе, если такой законопроект будет разрабатываться. В начале статьи есть ссылка на Вестник Университета им. О.Е. Кутафина, где несколько лет назад было опубликовано несколько таких законопроектов, но повторю, к КоАП РФ они не имеют никакого отношения. Вообще говоря, этот закон надо было бы принять раньше, даже раньше принятого несколько лет назад КАС РФ.

Надо понимать, что КоАП РФ и КАС РФ регулируют совершенно разные общественные отношения, и объединять эти два закона в единый не имеет смысла. Тем более что законодатель уже сформулировал это в ч. 5 ст. 1 КАС РФ.

Удивляет желание некоторых членов рабочей группы в основу концепции нового КоАП РФ положить риск-ориентированный подход. О каких рисках идет речь, рискам для чего или для кого? Что, административные наказания будут зависеть от рисков, которые влекут за собой административные правонарушения? Мне кажется, те, кто употребляет эти термины, не понимают существа проблемы. Понятно, когда такой подход используется при контроле или надзоре, но причем здесь административная ответственность? Желание употребить красивые и современные понятия и категории, не понимая их содержания, приведет к неразберихе и еще большим проблемам в сфере административной ответственности.

Таким образом, точность и качество формулировок есть залог качества законодательства, а следовательно, и эффективности государственного управления. Только в таком случае доктрина административного правового регулирования позволяет реально и системно развивать современное административное законодательство.

*Литература*

1. Серков П.П. Правоотношение (теория и практика современного правового регулирования) : в 3 ч. М., 2018. 512 с.
2. Зеленцов А.Б. Субъективное публичное право : учеб. пособие. М. : РУДН, 2012. 146 с.
3. Ленин В.И. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М. : Политиздат, 1969. Т. 34. 585 с.
4. Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право. М. : Гос. изд-во юрид. лит., 1950. 442 с.
5. Еллинек Г. Общее учение о государстве / вступ. ст. И.Ю. Козлихина. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. 752 с.
6. Степаненко Ю.В. Исполнительная власть в РФ: проблемы системы, структуры и функционирования // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 5. С. 32–43.
7. Стахов А.И. К вопросу о понимании и соотношении современного административного и административно-процессуального права в России // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г. / сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2015. Ч. 1. С. 61–76.
8. Старостин С.А. О соотношении понятий «административный процесс», «административное производство», «административные процедуры» // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5 (21). С. 100–106.
9. Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А.И. Каплунова. СПб. : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2015. 376 с.
10. Административные процедуры / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. 240 с.
11. Ведяшкин С.В., Илюшин А.В. Разграничение полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 31. С. 53–62.
12. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. 505 с.
13. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. М., 1949.
14. Серков П.П. К вопросу о современном понимании юридического процесса // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 8. С. 88–98.
15. Салищева Н.Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г. / сост. Ю.Е. Аврутин, А.И. Каплунов. СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2015. Ч. 1. С. 27–28.
16. Стариллов Ю.Н. Административные процедуры в системе административного права: содержание, юридическое значение, формирование законодательства // Административная реформа в Республике Узбекистан: опыт и проблемы правового регулирования. Ташкент, 2008. С. 30–62.
17. Вильяме Дж.Д. Совершенный стратег. М., 1960. 266 с.

*Starostin Sergey A., Kutafin Moscow State Law University (MSLA) (Moscow, Russian Federation)*

**ON SUBMISSION OF CONCEPTS IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Keywords: Public administration, administrative law, administrative process, concept, doctrine, strategy, regulatory guillotine.

DOI: 10.17223/22253513/32/7

The article deals with many of the concepts currently used in public administration, which carry an unclear meaning, uncertain content, and foreign and devoid of significance and value. The analysis of some concepts of administrative law and administrative process, numerous terms of public administration.

The research of the imperfection of the modern legislation is connected with the problem of keeping some concepts of administrative and legal science, disagreements concerning its key concepts concern the state administration as a whole. These problems will not be resolved until we agree on their understanding and further application.

The author used the following methods when writing the article: system analysis, dialectical, logical, comparative legal, analysis and synthesis, induction and deduction.

As a result of the study, the following results were obtained:

– the variety of forms of strategic planning does not improve the quality of planning, but rather brings chaos and confusion to public administration;

– the more different types of plans and documents, including strategic planning documents, the higher the inconsistency of public authorities and lower the efficiency of their activities;

– of practical importance, including those that determine the sectoral nature of administrative proceedings – an element of the administrative process;

– administrative process and administrative procedures are different concepts and that administrative procedures have no place in the code of procedure, if such a law-project will be developed;

– the accuracy and quality of formulations is the key to the quality of legislation, and, investigator-but, the effectiveness of public administration. Only in this case the doctrine of administrative legal regulation allows to develop modern administrative legislation in a real and systematic way.

### References

1. Serkov, P.P. (2018) *Pravootmoshenie (teoriya i praktika sovremennogo pravovogo regulirovaniya)* [Legal Relationship (Theory and Practice of Modern Legal Regulation)]. Moscow: Norma.

2. Zelentsov, A.B. (2012) *Sub"ektivnoe publichnoe pravo* [Subjective public law]. Moscow: PFUR.

3. Lenin, V.I. (1969) *Polnoe sobranie sochineniy* [Complete Works]. 5th ed. Vol. 1. Moscow: Politizdat.

4. Studenikin, S.S., Vlasov, V.A. & Evtikhiev, I.I. (1950) *Sovetskoe administrativnoe pravo* [Soviet administrative law]. Moscow: Gos. izd-vo yurid. lit.

5. Jellinek, G. (2004) *Obshchee uchenie o gosudarstve* [General Doctrine of the State]. Translated from German. St. Petersburg: Yurid. tsentr Press.

6. Stepanenko, Yu.V. (2019) Ispolnitel'naya vlast' v RF: problemy sistemy, struktury i funktsionirovaniya [Executive power in the Russian Federation: problems of the system, structure and functioning]. *Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University*. 5. pp. 32–43.

7. Stakhov, A.I. (2015) [On understanding and correlation of modern administrative and administrative procedure law in Russia]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava* [Topical problems of administrative and administrative procedural law]. Proc. of the All-Russian Conference. St. Petersburg, March 20, 2015. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Ministry of Interior of the Russian Federation. pp. 61–76. (In Russian).

8. Starostin, S.A. (2016) On the relation between the concepts of “administrative process”, “administrative proceedings”, “administrative procedures”. *Vestnik universiteta*

imeni O.E. Kutafina (MGYuA) – *Courier of the Kutafin Moscow State Law University*. 5(21). pp. 100–106. (In Russian).

9. Kaplunov, A.I. (ed.) (2015) *Administrativno-protsessual'noe pravo* [Administrative law]. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

10. Popov, L.L. & Zubarev, S.M. (eds) (2017) *Administrativnyye protsedury* [Administrative procedures]. Moscow: Norma: INFRA-M.

11. Vedyashkin, S.V. & Ilyushin, A.V. (2019) Delineation of powers between federal executive authorities and executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 31. pp. 53–62. (In Russian). DOI: 10.17223/22253513/31/5

12. Salishcheva, N.G. (1964) *Administrativnyy protsess v SSSR* [The administrative process in the USSR]. Moscow: Yuridicheskaya literatura.

13. Studenikin, S.S. (1949) Sotsialisticheskaya sistema gosudarstvennogo upravleniya i vopros o predmete sovetskogo administrativnogo prava [The socialist system of state administration and the question of the subject of Soviet administrative law]. In: *Voprosy sovetskogo administrativnogo prava* [Problems of Soviet Administrative Law]. Moscow: [s.n.].

14. Serkov, P.P. (2015) To the question of modern understanding of legal process. *Vestnik universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University*. 8. pp. 88–98. (In Russian).

15. Salishcheva, N.G. (2015) On some theoretical issues of the administrative process at the present stage of development of the Russian legal system. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava* [Topical problems of administrative and administrative procedural law]. Proc. of the All-Russian Conference. St. Petersburg. March 20, 2015. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Ministry of Interior of the Russian Federation. pp. 27–28. (In Russian).

16. Starilov, Yu.N. (2008) [Administrative procedures in the system of administrative law: content, legal significance, the formation of legislation]. *Administrativnaya reforma v Respublike Uzbekistan: opyt i problemy pravovogo regulirovaniya* [Administrative reform in the Republic of Uzbekistan: experience and problems of legal regulation]. Tashkent. September 20–30, 2007. Tashkent. pp. 30–62. (In Russian).

17. Williams J.D. (1960) *Sovershenny strateg* [Perfect strategist]. Moscow: Sovetskoe radio.