ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Актуальные системные проблемы реализации административно-правового статуса руководителей территориальных органов ФОИВ

Максим Валерьевич Фирсов[a]

EDN: RKLWIE

[a] **Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт»**

Аннотация: Статья посвящена комплексному исследованию отдельных аспектов административно-правового статуса руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) с целью выяснения его институциональных дефектов и обоснования направлений его модернизации. Доказывается существование дисбаланса между объемом полномочий и мерой юридической ответственности служащих, отмечается деформация института временного исполнения обязанностей, а также существование управленческих рисков, обусловленных процессами цифровой трансформации государственного управления. Обосновывается необходимость внедрения единого алгоритма назначения на должность, усиления ответственности за управленческое бездействие, реформирования аттестационных процедур и нормативного закрепления требований к цифровым компетенциям, что в совокупности позволит сформировать целостную и эффективную управленческую модель.

Ключевые слова: государственная служба, федеральные органы исполнительной власти, территориальные органы, дисбаланс ответственности, кадровая ротация, служебная аттестация, цифровая трансформация, профессиональная безынициативность

Дата поступления статьи в редакцию: 27 марта 2026 года.

Current systemic issues in the exercise of the administrative and legal status of heads of territorial bodies of federal executive authorities

Maxim V. Firsov[a]

RESEARCH ARTICLE

a **National Research Center «Kurchatov Institute»**

Abstract: The article focuses on a thorough examination of the administrative and legal status of heads of territorial bodies of federal executive authorities, aiming to pinpoint institutional flaws and support modernization strategies. The article demonstrates the existence of an imbalance between the scope of officials' powers and the extent of their legal liability, highlights the distortion of the institution of temporary performance of duties, and points to managerial risks arising from the processes of digital transformation in public administration. The author indicates the necessity of implementing a single hiring algorithm, increasing accountability for managerial inaction, reforming certification processes, and normatively combining the requirements for digital competencies to create a comprehensive and successful management model.

Keywords: civil service, federal executive authorities, territorial bodies, imbalance of responsibility, personnel rotation, performance appraisal, digital transformation, professional lack of initiative

Received: March 27, 2026.

Введение

Административно-правовой статус руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) представляет собой важный элемент институциональной архитектуры государственной службы Российской Федерации. Деятельность руководителей территориальных органов обеспечивает реализацию федеральных полномочий на региональном уровне, координацию взаимодействия ФОИВ с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также с организациями и гражданами.

Реализация указанного статуса осуществляется в рамках общей системы государственной службы Российской Федерации, которая формирует кадровые механизмы подбора, назначения, оценки эффективности и профессионального развития руководителей территориального уровня публичного управления. При этом она сопровождается рядом системных проблем, затрагивающих как правовую конструкцию статуса, так и фактические условия служебной деятельности руководителей территориальных органов ФОИВ. Указанные проблемы носят устойчивый, системный характер и оказывают непосредственное влияние на эффективность публичного управления на региональном уровне.

Основная проблема реализации административно-правового статуса руководителей территориальных органов ФОИВ заключается в его внутренней несогласованности. Полномочия руководителя, механизмы ответственности, процедуры оценки служебной деятельности, кадровые инструменты ротации и институт временного исполнения обязанностей функционируют фрагментарно и не образуют единой управленческой модели. В результате административно-правовой статус руководителя территориального органа оказывается ориентированным преимущественно на формальное исполнение функций, а не на достижение управленческих результатов.

Основные проблемы реализации административно-правового статуса руководителей территориальных органов ФОИВ

Несмотря на то, что нормативная и организационная основа государственной службы давно сформирована, практическая реализация административно-правового статуса руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти сопровождается рядом системных проблем. Они затрагивают как правовую конструкцию статуса руководителя территориального органа, так и фактические условия осуществления им управленческой деятельности.

Одной из ключевых проблем является **дисбаланс между объемом предоставленных полномочий и механизмами персонализированной ответственности.** Руководитель территориального органа ФОИВ наделяется значительным объемом организационно-распорядительных и координационных полномочий, однако реальные управленческие ресурсы (кадровые лимиты, финансовое обеспечение, нормативная автономия) во многом концентрируются на уровне центрального аппарата федерального органа исполнительной власти.

При этом ответственность руководителя за результаты деятельности территориального органа формируется преимущественно по карательной логике – в случае допущения нарушений либо возникновения резонансных ситуаций, тогда как необоснованное бездействие и отказ от использования предоставленных полномочий не получают четко выраженной правовой оценки. Это приводит к формированию рациональной, но неэффективной управленческой модели служебного поведения, ориентированной на минимизацию рисков и ожидание очередного кадрового решения, что негативно отражается на качестве реализации федеральных полномочий на территории субъектов Российской Федерации.

Существенной проблемой является **формализация механизмов оценки служебной деятельности и аттестации** руководителей территориальных органов ФОИВ ([Булгаков, 2011. С. 252]; о процедуре см. также [Еремина, Угрюмов, 2018; Болдырева, 2015]). Аттестация в большинстве случаев выполняет подтверждающую функцию и не используется как инструмент профессионального развития и принятия кадровых решений. Отсутствует устойчивая связь между результатами оценки, выявлением управленческих дефицитов и дальнейшей кадровой траекторией руководителя. В результате административно-правовой статус руководителя не предполагает действенных механизмов стимулирования профессионального роста и инициативного служебного поведения.

Отдельного внимания заслуживает **проблема использования института временного исполнения обязанностей** руководителя территориального органа ФОИВ. Формально данный институт призван обеспечивать непрерывность управления в период, пока должность остается вакантной, однако в правоприменительной практике он нередко используется как обходной механизм фактического назначения руководите-

ля без соблюдения конкурсных процедур и иных оценочных фильтров. Это искажает правовую природу института временного исполнения обязанностей, снижает транспарентность кадровых решений и подрывает доверие к институтам государственной службы.

Тем самым институт временного исполнения обязанностей руководителя территориального органа ФОИВ трансформируется из обеспечительного механизма непрерывности управления в инструмент фактического кадрового назначения. Такая трансформация противоречит исходной правовой природе данного института и требует нормативного уточнения условий и пределов его применения.

Реализация административно-правового статуса руководителя территориального органа ФОИВ осложняется **размытостью разграничения координационных и управленческих полномочий на уровне субъекта Российской Федерации.** Руководитель территориального органа одновременно должен подчиняться федеральным властям и взаимодействовать с органами власти субъекта РФ. Отсутствие четких правовых ориентиров в вопросах координации создает риски управленческой неопределенности, переноса ответственности и снижения самостоятельности руководителя при принятии решений.

Асимметрия кадровых механизмов ротации и оциальной защищенности служащего

Значимым фактором, осложняющим реализацию административно-правового статуса руководителя территориального органа ФОИВ и заслуживающим отдельного упоминания, является **асимметрия кадровых механизмов ротации и социальной защищенности служащего**. Ротация объективно выступает эффективным инструментом противодействия коррупции и обновления управленческих кадров, однако в действующей модели она сопровождается недостаточным учетом социальных последствий для руководителя и членов его семьи (см., например, [Нарышкин, Хабриева, 2011]).

Отсутствие нормативно закрепленных гарантий, связанных с переездом, проживанием, трудоустройством членов семьи и образовательными потребностями детей, приводит к ситуации, когда выбор между согласием на ротацию и увольнением становится фактически принудительным, что негативно сказывается на мотивации и устойчивости служебной деятельности.

Ротация руководителей территориальных органов ФОИВ в целом справедливо рассматривается как эффективный управленческий и антикоррупционный инструмент: она снижает риски «укоренения» руководителя в одном регионе, ослабляет устойчивые неформальные связи с регулируемыми субъектами, повышает управляемость территориального звена и способствует трансляции единых стандартов правоприменения (см., например, [Сороко, 2012; Ноздрачев, 2019; Савченко, Кафян, 2014; Рузаева, 2025]).

Вместе с тем при всей институциональной целесообразности ротации в действующей модели прохождения службы руководителями территориальных органов ФОИВ отчетливо проявляется социально-правовой дисбаланс: ротация фактически становится для руководителя не столько управленческой опцией, сколько неизбежным сценарием, при котором у служащего остается два реалистичных варианта – согласиться на перемещение либо прекратить служебные отношения. Тем самым ротация превращается в жесткий кадровый механизм, используемый преимущественно в интересах организации публичного управления, при недостаточной обеспеченности социальных гарантий самого руководителя как субъекта служебных правоотношений.

Ротация должна рассматриваться как эффективный инструмент кадровой политики при условии, что ее правовой механизм включает не только процедурные предписания о перемещении, но и социально-правовые гарантии, обеспечивающие сохранение нормальных условий для руководителя и его семьи. Это позволит устранить ситуацию, когда выбор между ротацией или увольнением фактически становится принудительным, повысить привлекательность руководящих должностей территориальных органов ФОИВ и, как следствие, укрепить кадровый потенциал федеральной исполнительной власти на региональном уровне.

Вызовы цифровой трансформации

Еще одной системной проблемой реализации административно-правового статуса руководителя территориального органа ФОИВ является **недостаточный учет особенностей цифровой трансформации публичного управления**. В переходный период цифровых преобразований руководитель территориального органа несет повышенную управленческую и психологическую нагрузку, связанную с необходимостью одновременного обеспечения устойчивого функционирования органа и внедрения цифровых решений.

В контексте деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти цифровая трансформация выступает не только технологическим, но прежде всего управ-

ленческим вызовом. Территориальные органы ФОИВ реализуют федеральные полномочия в условиях ограниченности ресурсов и высокой степени нормативной регламентации, что существенно усложняет внедрение цифровых решений; сказывается и региональная специфика.

При этом именно на территориальном уровне проявляются основные противоречия цифровой трансформации: необходимость одновременного соблюдения федеральных стандартов и адаптации к конкретным условиям субъекта Российской Федерации, несинхронность нормативных, организационных и технологических изменений, а также неоднородность цифровых компетенций персонала.

Применительно к территориальным органам федеральных органов исполнительной власти цифровая трансформация означает изменение логики реализации федеральных полномочий на территории субъекта Российской Федерации, пересмотр управленческих процессов, перераспределение функций между структурными подразделениями и трансформацию роли руководителя территориального органа. В отличие от цифровизации, которая может быть реализована преимущественно техническими средствами, цифровая трансформация требует активного управленческого участия и не может быть сведена к внедрению программных продуктов или информационных платформ.

При этом правовое регулирование административной деятельности и механизмы оценки эффективности не дифференцируют этапы цифрового перехода и этапы устойчивого функционирования, что приводит к необоснованному возложению ответственности за системные сбои и снижает готовность руководителей к инициативному сопровождению цифровых преобразований.

Заключение

В совокупности указанные проблемы свидетельствуют о том, что административно-правовой статус руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, будучи формально определенным, не в полной мере обеспечивает условия для инициативного, ответственного и устойчивого осуществления управленческих функций. Их преодоление требует комплексного пересмотра подходов к правовому регулированию статуса руководителя территориального органа ФОИВ, ориентированного на системную увязку полномочий, ответственности, кадровых механизмов и условий служебной деятельности в контексте современных вызовов публичного управления.

Выявленные в исследовании дефекты правового регулирования статуса руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти – дисбаланс полномочий и ответственности, формализация аттестации, уязвимость в условиях ротации и цифровой трансформации – требуют не точечных, а системных правовых решений. В этой связи представляется целесообразным формирование комплекса взаимосвязанных правовых механизмов, направленных на институциональное укрепление управленческой роли руководителя территориального органа ФОИВ и повышение эффективности реализации федеральных полномочий на региональном уровне.

Во-первых, ключевым направлением реформирования должно стать введение единого алгоритма назначения руководителей территориальных органов ФОИВ, включая порядок назначения временно исполняющих обязанности. Такой алгоритм целесообразно закрепить в акте Президента Российской Федерации, что обеспечит его общефедеральный характер, обязательность для всех ФОИВ и единообразие правоприменительной практики. В рамках данного алгоритма должны быть нормативно определены: источники назначения (центральный аппарат, территориальный орган, кадровый резерв), требования к минимальному стажу службы кандидата в соответствующем органе либо системе ФОИВ, условия и пределы использования института временного исполнения обязанностей, а также основания и сроки нахождения в статусе врио. Это позволит устранить практику формального обхода требований и восстановить правовую природу временного исполнения обязанностей как исключительного (а не заменяющего конкурс и назначение) механизма.

Во-вторых, необходимым элементом комплексной реформы является усиление ответственности руководителей территориальных органов ФОИВ за управленческое бездействие. Действующие механизмы регулирования ориентированы преимущественно на привлечение к ответственности за допущенные нарушения, в то время как необоснованное неиспользование предоставленных полномочий и отказ от принятия управленческих решений фактически не получают должной правовой оценки. В этой связи целесообразно нормативно закрепить обязанность руководителя территориального органа действовать проактивно в пределах своей компетенции, а также установить связь между оценкой эффективности использования полномочий, результатами аттестации и кадровыми решениями. Такая модель ответствен-

ности не предполагает расширения репрессивных мер, но формирует юридически значимую обязанность инициативного служебного поведения, нарушение которой влечет управленческие и кадровые последствия.

В-третьих, важным направлением совершенствования административно-правового статуса руководителя территориального органа ФОИВ является разработка и внедрение внешних процедур аттестации. Действующие внутриведомственные аттестационные механизмы не могут гарантировать всесторонней объективности и взвешенного комплексного подхода к оценке управленческой эффективности, профессиональных компетенций и способности руководителя работать в условиях необходимости взаимодействовать с органами власти разных уровней. Внешняя аттестация должна проводиться с обязательным привлечением независимых отраслевых экспертов, представителей кадровых подразделений центрального аппарата, как наблюдателей. Результаты аттестации должны иметь юридически значимые последствия: служить основанием для направления на повышение квалификации, принятия решения о ротации; повышении, сохранении, понижении в должности, либо прекращении служебных отношений. Это позволит использовать аттестацию как реальный инструмент управляемого кадрового развития, а не формальную процедуру.

В-четвертых, специфика цифровой трансформации должна находить свое отражение при актуализации административных регламентов и иных подзаконных актов, регулирующих деятельность руководителей территориальных органов ФОИВ. В частности, следует разграничить этапы внедрения цифровых технологий и этапы устойчивого функционирования цифровых сервисов. Это позволит корректировать критерии оценки деятельности руководителя на данный период. Административные регламенты должны учитывать временное осложнение управленческих процессов, дублирование цифровых и «бумажных» механизмов администрирования. Центральные аппараты ФОИВ должны найти механизмы методической, организационной и технической поддержки в ходе ведомственного закрепления. Такой подход позволит нивелировать риски того, что ответственность за системные сбои цифровой трансформации будет необоснованно возложена на руководителей территориальных органов ФОИВ необъективно.

Предложенные в исследовании административно-правовые механизмы формируют основу для комплексной модернизации правового статуса руководителя территориального органа ФОИВ. Их реализация направлена на минимизацию возможностей безынициативного поведения служащих, повышение управленческой ответственности, повышение эффективности механизмов кадрового роста, оценки и ротации; обеспечение социальных гарантий и создание условий для поступательного внедрения цифровых сервисов. Как следствие, это позволит обеспечить баланс между централизованным характером федеральной исполнительной власти и необходимостью эффективного, инициативного управления на территориальном уровне.

Литература

Болдырева Н.П. Критерии и методы оценки деятельности муниципальных служащих. *Научные исследования: от теории к практике*. 2015. № 3 (4). С. 276–278. EDN: UZHABB

Булгаков С.Н. Практика реализации нормативных положений об аттестации в органах государственной власти при ее проведении. *Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2011.* № 1 (10). С. 243–252. EDN: NWDJVB

Еремина К.О., Угрюмов Е.С. Аттестация государственных служащих в системе деятельности органов государственной власти. *Форум молодых ученых.* 2018. № 12-2 (28). С. 473–475. EDN: PPLMEC

Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование). *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* 2011. № 3 (28). С. 4–10. EDN: PKBINH

Ноздрачев А.Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения.* 2019. № 5 (78). С. 5–22. https://doi.org/10.12737/jflcl.2019.5.1. EDN: YBECZZ

Рузаева Е.М. Ротация кадров в системе государственной гражданской службы. *Административное право и процесс*. 2025. № 2. С. 66–69. https://doi.org/10.18572/2071-1166-2025-2-66-69. EDN: UDYMXS

Савченко И.П., Кафян К.А. Система ротации кадров как инструмент управления карьерой персонала организации. *Новый университет. Серия: Экономика и право*. 2014. № 4 (38). С. 107–109. EDN: SEPBBP

Сороко А.В. Механизмы ротации кадров. *Кадровик.* 2012. № 8. С. 92–98. EDN: PSDSTS

References

Boldyreva N.P. Criteria and methods for assessing the performance of municipal employees. *Scientific studies: from theory to practice*. 2015. No. 3 (4). P. 276–278. EDN: UZHABB. In Russian

Bulgakov S.N. Practice of implementing regulatory provisions on certification in government bodies during its implementation. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2011. No. 1 (10). P. 243–252. EDN: NWDJVB. In Russian

Eremina K.O., Ugryumov E.S. Certification of state employees in the system of activity of government authorities. *Forum of young scientists*. 2018. No. 12-2 (28). P. 473–475. EDN: PPLMEC. In Russian

Naryshkin S.E., Khabrieva T.Ya. Evaluation mechanism of anti-cor-

ruption Standards of GRECO (legal comparative research). *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2011. No. 3 (28). P. 4–10. EDN: PKBINH. In Russian

Nozdrachev A.F. Institute of rotation in the system of state civil service. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2019. No. 5 (78). P. 5–22. https://doi.org/10.12737/jflcl.2019.5.1. EDN: YBECZZ. In Russian

Ruzaeva E.M. Personnel rotation in the state civil service system. *Administrative law and procedure*. 2025. No. 2. P. 66–69. https://doi.org/10.18572/2071-1166-2025-2-66-69. EDN: UDYMXS. In Russian

Savchenko I.P., Kafyan K.A. Personnel rotation system as a tool for career management. *New University. Series: Economics and Law*. 2014. No. 4 (38). P. 107–109. EDN: SEPBBP. In Russian

Soroko A.V. Mechanism of personnel rotation. *HR manager*. 2012. No. 8. P. 92–98. EDN: PSDSTS. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Максим Валерьевич Фирсов, заместитель директора по управлению федеральным имуществом Национальный исследовательский центр «Курчатовский институт» (Российская Федерация, 123182, Москва, пл. Академика Курчатова, 1). E-mail: marshall85@yandex.ru

Для цитирования: *Фирсов М.В.* Актуальные системные проблемы реализации административно-правового статуса руководителей территориальных органов ФОИВ. *Государственная служба*. 2026. № 3. С. 36–41.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Maxim V. Firsov, Deputy Director for Federal Property Management National Research Centre «Kurchatov Institute» (1, Akademika Kurchatova Sq., Moscow, 123182, Russian Federation). E-mail: marshall85@yandex.ru

For citation: *Firsov M.V.* Current systemic issues in the exercise of the administrative and legal status of heads of territorial bodies of federal executive authorities. *Public Administration*. 2026. No. 3. P. 36–41.

ЧТО ЧИТАТЬ?



Арзамасов Ю.Г. Современный механизм административно-правового регулирования: новые подходы. М.: ИЗиСП, 2026.

Монография посвящена формированию и развитию механизма административно-правового регулирования.

Рассматриваются основные элементы этого механизма, их модернизация под влиянием новых вызовов и угроз. В исследовании представлены теоретико-правовые доказательства необходимости применения в сфере публичного управления современных технологий для прогнозирования рисков и их предотвращения в процессе административно-правового регулирования в целях выполнения стратегических задач развития государства. Отмечено, что концепция механизма административно-правового регулирования и его адаптация к условиям публичного управления с широким применением цифровых технологий, учитывающего глобальные экономические, экологические и социальные вызовы и обеспечивающего эффективность контроля при развитии трансграничных отношений, должна совершенствоваться посредством новых способов, форм и методов воздействия на управленческие отношения.

Книга адресована государственным служащим, студентам, аспирантам, научным работникам, а также тем, кто интересуется вопросами регуляторной политики в России.