

ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

А.И. Стахов¹, Н.В. Ландерсон¹, Д.Г. Домрачев²

¹ *Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Россия*

² *Вятский государственный университет, г. Киров, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

14 июля 2021 г.

Дата принятия в печать –

10 октября 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

24 декабря 2021 г.

Ключевые слова

Административный процесс, административно-процессуальное законодательство, судебный административный процесс, исполнительный (внесудебный) административный процесс, административное дело, судебное административное дело, внесудебное административное дело, административно-индицирующие нормы, административное судопроизводство, административное производство, суд, публичная администрация, административно-публичные функции

Раскрывается научно-обоснованное содержание интегративного подхода к пониманию административного процесса в современной России с учетом норм Конституции РФ и анализа существующих доктринальных разработок ученых-административистов. Обосновывается структура административно-процессуального законодательства Российской Федерации и ее субъектов, включающая в себя судебный административный процесс и исполнительный (внесудебный) административный процесс, реализуемый публичной администрацией (органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами). Выделяются административно-индицирующие правовые нормы, анализ которых позволяет раскрыть содержание, форму, структуру судебного административного процесса и исполнительного (внесудебного) административного процесса, а также установить интегративную взаимосвязь между ними при помощи таких специальных категорий, как «судебное административное дело», «внесудебное административное дело», «административное судопроизводство», «административное производство». Раскрываются научно обоснованные подходы к пониманию административно-публичных функций публичной администрации, а также системы и структуры публичной администрации в современной России. Поднимается вопрос о необходимости систематизации административно-публичных функций, реализуемых публичной администрацией. Предлагается разработать и принять Федеральный закон «О публичной администрации в Российской Федерации», а также раскрывается его структура. Делается вывод о том, что представленный интегративный подход к пониманию административного процесса – единственно верный путь развития российской модели административного процесса.

PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA AS A SUBJECT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Alexander I. Stakhov¹, Natalia V. Landerson¹, Dmitry G. Domrachev²

¹ *Russian State University of Justice, Moscow, Russia*

² *Vyatka State University, Kirov, Russia*

Article info

Received –

2021 July 14

Accepted –

2021 October 10

Available online –

2021 December 24

Keywords

Administrative procedure, administrative procedure legislation, judicial administrative process, executive (out-of-court)

The subject. Doctrinal approaches that reveal the place and role of public authorities, as well as organizations performing the functions of these authorities in the administrative process carried out in the Russian Federation, the principles and norms of the Constitution of the Russian Federation, administrative procedural legislation that form the legal basis of the administrative process in Russia.

The purpose of the article is scientific substantiation of the integration of non-judicial bodies carrying out the administrative procedure into a special subsystem of public power, called public administration in the Russian Federation.

The methodology. Formal logical and dialectical methods as well as private scientific methods such as method of interpretation of legal norms, method of comparative jurisprudence were used.

The main results, scope of application. The article reveals the scientifically based content of the integrative approach to understanding the administrative process in contemporary

administrative procedure,
administrative case, judicial
administrative case, out-of-court
administrative case,
administrative-indicating norms,
judicial administrative
proceedings, administrative
proceedings, court, public
administration, administrative and
public functions

Russia, taking into account the norms of the Russian Constitution and the analysis of existing doctrinal developments of administrative scientists. The article substantiates the structure of the administrative procedural legislation of the Russian Federation and its constituent entities, which includes the judicial administrative process and the executive (non-judicial) administrative process implemented by the public administration (executive authorities, local self-government bodies, other administrative and public bodies). Administrative-indicating legal norms are distinguished, the analysis of which allows us to reveal the content, form, structure of the judicial administrative process and the executive (extra-judicial) administrative process, as well as to establish an integrative relationship between them with the help of such special categories as “judicial administrative case”, “extra-judicial administrative case”, “administrative proceedings”, “administrative proceedings”. A number of key proposals are put forward to systematize the judicial administrative process and the executive (extrajudicial) administrative process in Russia on the basis of developed scientific positions. The article reveals the question of a scientifically based theory for understanding the administrative and public functions of public administration, as well as the system and structure of public administration in modern Russia.

Conclusions. The presented integrative approach to understanding the administrative process and its differentiated systematization for the judicial administrative process and the executive (non-judicial) administrative process are the only true way to develop the Russian model of administrative process. The question of the need to systematize the administrative and public functions implemented by the public administration is raised. It is proposed to develop and adopt a federal law “On Public Administration in the Russian Federation”, the authors substantiate the content of the structure of this law.

1. Введение

Одним из важных и актуальных направлений отечественной административной процессуальности являются разработка во взаимосвязи таких ключевых категорий, как «административно-процессуальное законодательство», «публичная администрация», «административный процесс».

Общероссийский референдум по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ, проведенный 1 июля 2020 г., одобрил ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая предопределяет создание и развитие в России единой системы публичной власти в составе органов государственной власти (в том числе, очевидно, органов исполнительной власти) и органов местного самоуправления, а также признание незыблемости п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в части отнесения административно-процессуального законодательства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов и ч. 2 ст. 118 Конституции РФ в части обособления административного судопроизводства как самостоятельной формы осуществления правосудия.

При этом всенародное голосование подтвердило незыблемость ст. 10, 18, 118 Конституции РФ, которые предопределяют дифференцированное направление административно-процессуальной деятельности органов судебной власти и несудебных

правоприменительных органов публичной власти (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления).

В этой связи крайне важно решить вопрос о самостоятельности и взаимосвязи органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, органов судебной власти, создаваемых и функционирующих в Российской Федерации в качестве субъектов административного процесса.

2. Доктринальные подходы к пониманию административного процесса

В настоящее время в России существует три доктринальных подхода к пониманию административного процесса.

1. Административный процесс – это деятельность органов публичного управления по разрешению подведомственных им всех категорий индивидуальных юридических дел, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса, управленческая концепция) [1, с. 203]. Подчеркивая особенности содержания, назовем данную научную позицию **управленческим подходом к пониманию административного процесса**. Данная концепция зародилась в советскую эпоху в трудах ученых-административистов [2] в условиях регулирующего воздействия советских конституций, в нормах которых

выделялась система органов государственного управления¹. В постсоветский период сторонники управленческой концепции административного процесса стали под воздействием норм Конституции РФ связывать данный юридический процесс с деятельностью органов исполнительной власти. Так, В.Д. Сорокин определил административный процесс как «урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами» [3, с. 175].

2. Административный процесс – это деятельность судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений, и поэтому административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса, судебная концепция) [4]. Используя термин «юстиция» как означающий правосудие, приведенную научную позицию назовем юстиционным подходом к пониманию административного процесса. Сторонники юстиционного подхода к пониманию административного процесса в качестве ключевого аргумента утверждают, что юридический процесс предполагает правовой спор и обязательное участие трех лиц: двух сторон и арбитра [5, с. 11]. В рамках данного подхода Ю.Н. Старилов рассматривает административный процесс в собственном смысле слова как процесс судебный, связывая его с разрешением спора о праве, и, по сути, отождествляет административный процесс с административным судопроизводством [6, с. 44, 53, 55].

3. Административный процесс – внешневластная правоприменительная деятельность органов и должностных лиц публичной администрации (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления), иных административно-публичных органов, а также судов (судей) по разрешению в соответствии с установленными законом процедурами подведомственных им административных и судебно-административных дел [7, с. 28]. Данная научная позиция сформулирована впервые в 2013 г. группой ученых-административистов (А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов) [8] и получила развитие в

современных учебных изданиях [9–13] и научной литературе [14–25].

Важно подчеркнуть, что все три изложенных подхода к пониманию административного процесса объединяет одна научная позиция: в них административный процесс отождествляется с деятельностью правоприменительных органов публичной власти, а именно: органов исполнительной власти, органов судебной власти, органов местного самоуправления, – и поэтому органы законодательной власти исключаются из числа субъектов, осуществляющих административный процесс. Такой научный прием соответствует сложившимся отечественным доктринальным представлениям о субъектах, осуществляющих иные виды правоприменительного процесса, а именно уголовного процесса и гражданского процесса. В частности, уголовный процесс, отождествляется в отечественной доктрине с деятельностью суда и компетентных внесудебных правоприменительных органов (в том числе органов следствия и дознания) [26; 27]. Гражданский процесс, по единодушному признанию ученых-юристов, осуществляется исключительно с деятельностью судов [28; 29].

Между тем с позиции конституционного принципа признания самостоятельности органов судебной власти, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, с достаточной определенностью проявленной в ст. 10, 18 и 12, 132 Конституции РФ, управленческий подход к пониманию административного процесса и юстиционный подход, по сути, взаимоотрицают друг друга. По нашему убеждению, в данных научных позициях раскрываются отдельные стороны современного административного процесса, и поэтому искажается, выхолащивается его комплексное содержание, predetermined Конституцией РФ.

Так, оценивая управленческий подход к пониманию административного процесса, подчеркнем, что при отсутствии в нормах Конституции РФ таких категорий, как «органы государственного управления», «публичное управление», «управленческая деятельность», доктринальная связь административного процесса с органами публичного управления, которая использована в управленческой концепции административного процесса, представляется необоснованной. При этом представляется

¹ См.: гл. 8 Конституции (Основного закона) РСФСР, принятой V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., ст. 104, 113, 122 Конституции (Основного закона) Россий-

ской Федерации – России, принятой ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.

несостоятельным рассматривать в качестве единственного субъекта, осуществляющего административный процесс в силу ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, которая признает органы государственной власти и органы местного самоуправления в качестве единой системы публичной власти.

Оценивая юстиционный поход к пониманию административного процесса, очевидно, что сведение административного процесса только к административному судопроизводству представляется безосновательным в силу того, что в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административно-процессуальное законодательство представлено шире, чем это необходимо для административного процесса, осуществляемого судами. Из анализа норм, составляющих правовую основу системы судебной власти в России², можно сделать вывод, что процессуальная деятельность федеральных и региональных судов (в том числе, очевидно, административно-процессуальная деятельность) может быть урегулирована Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

3. Комплексный анализ федерального и регионального административно-процессуального законодательства с позиции интегративного подхода к пониманию административного процесса

В интегративном подходе к пониманию административного процесса исключены вскрытые противоречия управленческого и юстиционного подходов, так как данная научная позиция разработана строго в соответствии с принципами и нормами Конституции РФ и с учетом комплексного анализа федерального и регионального административно-процессуального законодательства. С позиции данного подхода **административно-процессуальное законодательство субъектов Российской Федерации** понимается как массив законов субъектов Российской Федерации, а также иных нормативных правовых актов, издаваемых в субъекте Российской Федерации, которые регулируют административно-процессуальную деятельность несудебных правоприменительных органов, создаваемых на территории субъекта Российской Федерации и выполняющих правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством.

Важно подчеркнуть, что предметы ведения субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, образуемых на его территории, в свою очередь определены ст. 72, 130–133 Конституции РФ, а также двумя системообразующими федеральными законами: от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Комплексный анализ норм указанных федеральных законов и ряда административно-процессуальных законов (например Кодекс РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») указывает на возможность признания в качестве субъектов административного процесса органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, выполняющих правоприменительные функции, урегулированные административным законодательством.

С нашей точки зрения, в соответствии со ст. 10 и 18 Конституции РФ правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, имеют единую целенаправленность – обеспечение исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации физическими лицами, организациями, иными органами в целях достижения баланса прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ и конкретизированных в текущем законодательстве (далее – частные права, законные интересы), с правами и законными интересами публичных образований – Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

С нашей точки зрения, в соответствии со ст. 10 и 18 Конституции РФ правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, имеют единую целенаправленность – обеспечение исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации физическими лицами, организациями, иными органами в целях достижения баланса прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ и конкретизированных в текущем законодательстве (далее – частные права, законные интересы), с правами и законными интересами публичных образований – Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

² См.: ст. 1 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации», ч. 1 ст. 2 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», ч. 2 ст. 2 Федерального

конституционного закона от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.) «Об арбитражных судах в Российской Федерации», ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации».

разований (далее – публичные права, законные интересы). В этой связи правоприменительные функции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, урегулированные административным законодательством, в дальнейшем предлагается называть **административно-публичными функциями**.

Согласно ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подчеркнем, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют совместно с федеральными органами исполнительной власти **единую систему исполнительной власти в Российской Федерации**. Следовательно, будет логичным утверждать, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют административный процесс во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, наделенными необходимыми полномочиями. В соответствии со ст. 2 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», а также Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» можно сделать вывод о том, что в целях правового регулирования административного процесса, осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, возможно издание федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, содержащих административно-процессуальные принципы и нормы (в том числе нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти), которые образуют массив федеральных законов и иных нормативных правовых ак-

тов федерального административно-процессуального законодательства³.

Из анализа целого ряда федеральных законов, которые регулируют административно-публичные функции органов исполнительной власти (в том числе федеральных и региональных органов исполнительной власти), а также органов местного самоуправления, стоит отметить, что часть таких функций осуществляют организации, которые в силу соответствующего федерального закона наделяются статусом государственного или иного органа (например, административно-публичные функции в силу федерального закона выполняют следующие организации: Счетная палата РФ⁴, Центральный Банк РФ⁵, административная комиссия⁶, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав⁷, государственные корпорации и иные организации, имеющие статус контрольного (надзорного) органа⁸, и др.). Таким образом, посредством описанного приема правового регулирования расширяется воздействие административно-процессуального законодательства Российской Федерации, так как под регулирующее воздействие данного законодательства попадают не только органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, но также организации, имеющие в соответствии с федеральным законом статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций.

Конкретизируя ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, предлагается применительно к административному процессу выделять единую подсистему публичной власти, охватывающую органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также организации, имеющие в силу федерального закона статус государственного или иного органа в целях

³ См., напр., КоАП РФ, федеральные законы от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 3 ноября 2018 г.) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государствен-

ных услуг», административные регламенты федеральных органов исполнительной власти и др.

⁴ См. ст. 2 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

⁵ См. ч. 1 ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», ст. 22.1, 23.74 КоАП РФ.

⁶ См. ст. 22.1 КоАП РФ.

⁷ См. ст. 22.1, 23.2 КоАП РФ.

⁸ См. ст. 7 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”».

осуществления данных функций. Данную подсистему публичной власти логично называть **публичной администрацией в Российской Федерации** сопоставимо с зарубежными странами, в которых публичная администрация выделяется в специальных законах⁹ и доктринальных источниках [30–39].

Учитывая особенности отечественного административно-правового регулирования, в системе публичной администрации Российской Федерации целесообразно выделить: **органы публичной власти, выполняющие административно-публичные функции** (в том числе органы исполнительной власти, органы местного самоуправления), а **также иные административно-публичные органы** – организации, имеющие в силу закона статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций. Соответственно, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также иные административно-публичные органы в обобщенном виде логично называть **органами публичной администрации**, или **административно-публичными органами**.

Комплексный анализ отечественного административного законодательства, регулирующего деятельность органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также иных административно-публичных органов, позволяет составить следующий перечень научно-типизированных административно-публичных функций, выполняемых данными органами: административное предоставление, административное обязывание, административное стимулирование, административное санкционирование, противодействие административным деликтам, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов [40, с. 196–199].

В зависимости от способа достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов, применяемых компетентными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными административно-публичными органами, будет логичным систематизировать выполняемые ими административно-публичные функции, выделив два консолидированных вида: 1) **административно-рас-**

порядительные функции, обеспечивающие взаимосвязь, согласованность частных и публичных прав, законных интересов (в том числе административное предоставление, административное обязывание, административное стимулирование); 2) **административно-охранительные функции**, обеспечивающие охрану и защиту частных и публичных прав, законных интересов (в том числе административное санкционирование, противодействие административным деликтам, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов, противодействие административным казусам, разрешение внесудебных споров, имеющих административно-публичное значение).

При таком подходе очевидно, что органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, а также иные административно-публичные органы осуществляют возложенные на них административно-публичные функции в двух сферах административно-правового регулирования: 1) сфере административно-распорядительной деятельности российского государства; 2) сфере административно-охранительной деятельности российской государства.

В ходе осуществления административно-публичных функций, публичная администрация Российской Федерации выступает субъектом административного процесса, так как возбуждает, рассматривает и разрешает на основании и в соответствии с административно-процессуальным законодательством ряд административных дел, предопределенных данными функциями. К таким административным делам следует отнести, например, дела об административных правонарушениях, на которые указывает ст. 23.2–23.92, 28.3 КоАП РФ, дела о принудительном исполнении требований, содержащихся в исполнительном документе, которые предопределены ст. 47 Федерального закона «Об исполнительном производстве», лицензионные дела, которые установлены ст. 16 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», и др.

Важно отметить, что перечисленные административные дела рассматриваются и разрешаются публичной администрацией в Российской Федерации посредством внесудебного производства, соответствующего категории дела, вид которого прямо либо косвенно предопределяет законодатель, а именно:

⁹ См., напр., Закон Испании о юридическом режиме публичного сектора 2015 г., Органический закон Мексики о публичной администрации 1976 г. (в ред. 2018 г.) и др.

посредством производства по делам об административных правонарушениях¹⁰, посредством исполнительного производства¹¹, посредством производства по предоставлению лицензий¹². В этой связи внесудебное производство, осуществляемое публичной администрацией Российской Федерации по административным делам, предлагается называть в обобщенном виде административным производством.

Подчеркивая вскрытую специфику административных дел, отнесенных к компетенции публичной администрации Российской Федерации, назовем их внесудебными административными делами. Соответственно, административный процесс, субъектом которого является публичная администрация Российской Федерации, логично называть исполнительным или внесудебным административным процессом.

Обобщая изложенное, внесудебный (исполнительный) административный процесс определим как урегулированную административно-процессуальным законодательством комплексную деятельность публичной администрации, в том числе федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов по рассмотрению и разрешению внесудебных административных дел посредством системы административных производств, соответствующих категории разрешаемого дела.

Обосновывая возможность формирования федерального и регионального административно-процессуального законодательства в целях правового регулирования административного процесса, осуществляемого публичной администрацией, нет оснований отрицать возможность формирования в России федерального административно-процессуального законодательства в целях регулирования административного процесса, осуществляемого судами на основании ст. 18, 72, 118, 126 Конституции РФ, конкретизированных Кодексом административного судопроизводства (далее – КАС), Арбитражным процессуальным кодексом (далее – АПК) и КоАП РФ.

Системный анализ указанных конституционных норм, а также норм, закрепленных в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ, указывает на то, что административный процесс, осуществляемый су-

дами: а) является самостоятельной формой правосудия по административным делам; б) урегулирован специальным массивом федерального административно-процессуального законодательства; в) нацелен на обеспечение баланса наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений, а именно: прав, свобод и законных интересов частных лиц, участвующих в административных и иных публичных правоотношениях (по общему правилу – физические лица и организации) с правами и законными интересами публичных образований (в том числе Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований), носителями которых выступают органы публичной власти, а также организации, наделенные отдельными государственными и иными публичными полномочиями, представители данных органов и организаций.

Важно подчеркнуть, что в зависимости от способа обеспечения судом баланса частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений, предлагается различать две основные функции правосудия по административным делам, осуществляемые Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции и арбитражными судами на основании и в соответствии с административно-процессуальным законодательством:

1) судебно-административная защита наиболее важных частных и публичных прав, законных интересов, возникающих в сфере административных и иных публичных правоотношений; например, суд осуществляет функцию судебно-административной защиты по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, которые предопределены ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ и ст. 207 АПК РФ; по делам о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, на которые указывает ч. 2 ст. 1 КАС РФ;

2) судебно-административная охрана наиболее значимых частных и публичных прав, законных интересов, возникающих из административных и иных публичных правоотношений; функция судебно-административной охраны осуществляется по делам о привлечении к административной ответ-

¹⁰ См. раздел IV КоАП РФ.

¹¹ См. гл. 5 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

¹² См. ст. 13–15 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

ственности, которые predeterminedены ст. 23.1 КоАП РФ и ст. 202 АПК РФ, делам, связанным с осуществлением обязательного судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав организаций при реализации отдельных административных властных требований к физическим лицам и организациям, которые предусмотрены ч. 3 ст. 1 КАС РФ (в том числе дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, о прекращении деятельности средств массовой информации, об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, о недобровольной госпитализации и др.).

Важно отметить, что перечисленные выше административные дела рассматриваются и разрешаются судами посредством судебного производства, соответствующего установленной категории дела. Согласно ст. 118 Конституции РФ судебное производство по административным делам называется в обобщенном виде административным судопроизводством. Соответственно, будет логичным административные дела, рассматриваемые и разрешаемые посредством административного судопроизводства, называть судебными административными делами.

Подчеркивая вскрытую самостоятельность административного процесса, осуществляемого судами, предлагается в научно-практических целях называть его судебным административным процессом и определить как урегулированную административно-процессуальным законодательством комплексную деятельность судебной системы (в том числе Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов) по рассмотрению и разрешению судебных административных дел посредством системы административных судопроизводств, соответствующих категории разрешаемого дела.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что **административно-процессуальное законодательство Российской Федерации в силу п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ служит единой правовой основой для административного процесса, осуществляемого судебной системой (в том числе Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами), который логично называть судебным административным процессом, а также административного процесса, осуществляемого публичной администрацией (в том числе федеральными и региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, выполняющими административно-публичные**

функции, а также иными административно-публичными органами – организациями, имеющими в соответствии с федеральным законом статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций).

С позиции изложенного подхода выделим две составные части административно-процессуального законодательства Российской Федерации, которые Российская Федерация и ее субъекты уполномочены формировать и развивать совместно на основании п. «к» ч. 2 ст. 72 Конституции РФ:

1) **судебное административно-процессуальное законодательство** – массив федерального административно-процессуального законодательства, регулирующий административный процесс, который осуществляется судами (в том числе федеральные законы, регулирующие административный процесс, осуществляемый Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами);

2) **исполнительное (внесудебное) административно-процессуальное законодательство**, а именно федеральное и региональное административно-процессуальное законодательство, регулирующее административный процесс, который осуществляют федеральные и региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, выполняющие административно-публичные функции, а также организации, имеющие статус государственного или иного органа в целях выполнения отдельных административно-публичных функций (в том числе федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации).

Представленная структура административно-процессуального законодательства Российской Федерации обуславливает необходимость самостоятельного исследования системы и структуры публичной администрации Российской Федерации как субъекта административного процесса.

4. Система публичной администрации в Российской Федерации

Вопрос о законодательном урегулировании и о необходимости в законодательный оборот такого термина, как «система публичной администрации в Российской Федерации», в настоящее время остается открытым для обсуждения среди ученых и законодателей. Представляется необходимым восполнить этот пробел и предложить следующую дефиницию: **система публичной администрации в Российской Федерации**

ской Федерации – совокупность взаимосвязанных между собой органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, а также организаций, обладающих в силу федерального закона статусом государственного или иного органа в целях осуществления административно-публичных функций, представителей данных органов и организаций (в том числе лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственных и муниципальных служащих, иных должностных лиц, реализующих административно-публичные функции в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства).

Важно отметить, что в соответствии со ст. 10, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ предлагается в единой системе публичной власти обособить систему публичной администрации в Российской Федерации следующим образом:

1) **специализированные органы публичной администрации в Российской Федерации – органы публичной власти, выполняющие административно-публичные функции** (органы исполнительной власти и органы местного самоуправления);

2) **иные органы публичной администрации в Российской Федерации** (иные административно-публичные органы) – организации, наделяемые в силу закона статусом государственного или иного органа в целях осуществления возложенных на них административно-публичных функций.

Представляется очевидным, что выделенные органы публичной власти и организации можно называть в обобщенном виде **органами публичной администрации в Российской Федерации**, или **административно-публичными органами**.

Таким образом, система публичной администрации в Российской Федерации включает в себя две взаимодействующие между собой системы органов публичной администрации:

1) **система органов публичной власти, выполняющих административно-публичные функции**, в том числе система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции (федеральная система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции, и система органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции) и система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции;

2) **система иных административно-публичных органов**.

Анализ норм действующего законодательства Российской Федерации позволяет раскрыть внутреннее содержание системы органов публичной власти, выполняющих административно-публичные функции, а также системы иных административно-публичных органов.

4.1. Система органов публичной власти, выполняющих административно-публичные функции

Система органов публичной власти, выполняющих административно-публичные функции, состоит из двух составных частей:

1) **система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции**, в том числе:

– федеральная система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции;

– система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции;

2) **система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции**.

4.1.1. Федеральная система органов исполнительной власти, выполняющих административно-публичные функции

Анализируя конституционные основы ныне существующей федеральной системы органов исполнительной власти в России, важно отметить, что:

1) согласно ст. 110, 114 Конституции РФ и ч. 1 ст. 1, ст. 12, 13 Федерального конституционного закона № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹³ исполнительную власть в Российской Федерации осуществляют Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента РФ, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

2) наряду с этим представляется очевидным, что в систему федеральных органов исполнительной

¹³ Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

власти входят их должностные лица (лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, должности государственной службы), наделенные административно-публичными полномочиями;

3) правовое регулирование вопроса о системе федеральных органов исполнительной власти согласно ч. 1 п. «г» ст. 71 Конституции РФ находится в ведении Российской Федерации. Однако, данный вопрос на протяжении многих лет регулируется Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314¹⁴, согласно которому в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ и Правительство РФ.

В целом, вопрос о распределении между федеральными органами исполнительной власти административно-публичных функций в настоящее время является непростым.

С одной стороны, Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 предпринята попытка нормативно урегулировать четыре основных вида административно-публичных функций (функция по принятию нормативных правовых актов, функция по контролю и надзору, функция по управлению государственным имуществом, функция по оказанию государственных услуг), а также определить их содержание, в том числе особенности отнесения их к ведению федеральных министерств, федеральных агентств и федеральных служб на основании соответствующих указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

С другой стороны, анализируя полномочия данных органов, можно сделать вывод о том, что вне зависимости от вида и наименования органа, они могут быть наделены комплексом всех вышеперечисленных административно-публичных функций. Например, МВД РФ осуществляет не только те административно-публичные функции, которые характерны по общему правилу для федеральных мини-

стерств (например, функции по принятию нормативных правовых актов) и федеральных служб (функции по контролю и надзору на основании указа Президента РФ, например федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, контроль за оборотом оружия и др.), но и функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом, которые отнесены к ведению федеральных агентств (например, государственные услуги по выдаче и обмену паспортов, управление и распоряжение жилищным фондом, закрепленным на праве оперативного управления за МВД России и др.)¹⁵. Такое слияние административно-публичных функций может быть характерным правовым явлением как для федеральных министерств, так и для федеральных служб и федеральных агентств. Например, на федеральное агентство – Управление делами Президента РФ – возложена функция по осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, что по общему правилу характерно для федеральных служб¹⁶. Главное управление специальных программ Президента РФ, которое является федеральным агентством, осуществляет нормативно-правовое регулирование¹⁷, что, по общему правилу, характерно для федеральных министерств.

Перечень реализуемых федеральными органами исполнительной власти административно-публичных функций значительно шире, чем тех, что отнесены при нормативном определении в Указе Президента РФ № 314 внутреннего содержания понятий четырех публичных функций (по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг).

Стоит обратить внимание, что в настоящее время отсутствует системный подход к нормативному установлению административно-публичных функций и в положениях о соответствующих федеральных министерствах, федеральных агентствах и федеральных службах. Однако, федеральными орга-

¹⁴ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 19 февраля 2021 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» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Указ Президента РФ от 17 сентября 2008 г. № 1370 (ред. от 17 сентября 2020 г.) «Об Управлении делами Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Указ Президента РФ от 31 декабря 2017 г. № 651 (ред. от 25 декабря 2018 г.) «Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

нами исполнительной власти осуществляется весь комплекс административно-публичных функций как административно-распорядительного характера (административное нормотворчество, административное предоставление (при оказании государственных и муниципальных услуг, регистрации прав на движимое и недвижимое имущество и др.), административное обязывание, административное стимулирование), так и административно-охранительного характера (административное санкционирование (выдача лицензий, разрешений), противодействие административным деликтам (производство по делам об административных правонарушениях, контрольно-надзорное производство), противодействие административным казусам (авариям, пожарам, эпидемиям и т. п.), разрешение споров, имеющих административно-публичное значение, административно-принудительное исполнение судебных и административных актов. Для разрешения сложившейся ситуации представляется разумным вести речь о необходимости выделения специального раздела Федерального закона «О публичной администрации в России», в котором логично урегулировать вопросы установления федеральной системы органов исполнительной власти, осуществляющих административно-публичные функции. В данном разделе федерального закона будет логичным закрепить понятие и типизированные виды административно-публичных функций, выполняемых Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства.

4.1.2. Система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции

Вопрос о системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регулируется ст. 17, 18, 20 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ¹⁸, согласно которому эта система представлена высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской

Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – глава, губернатор). При этом, согласно вышеобозначенному закону, наименование данных органов, порядок их формирования, виды устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций. Однако, в некоторых случаях системы органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, может быть установлена и указами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Важно отметить, что для системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации характерны не только разные варианты их правового регулирования, но многообразие их по количеству и видам (единоличные и коллегиальные, отраслевые и межотраслевые, централизованные и децентрализованные (территориальные)), наименованию (министерства, департаменты, комиссии, инспекции, главные управления, управления, отделы, комиссии и др.) и функциональным административно-публичным полномочиям. Например, на основании закона Новгородской области от 27 октября 2017 г. № 178-ОЗ¹⁹ в систему органов исполнительной власти Новгородской области входят Губернатор, Правительство, Администрация (орган по обеспечению деятельности Губернатора и Правительства), иные органы исполнительной власти Новгородской области (министерства, комитеты, инспекции).

Весьма интересно, что в законах некоторых субъектов Российской Федерации урегулировано понятие «системы органов исполнительной власти»:

1. В Алтайском крае под «системой органов исполнительной власти Алтайского края» понимается совокупность организационно объединенных и находящихся во взаимной связи, различающихся правовым статусом и объемом полномочий органов исполнительной власти Алтайского края²⁰, которая представлена Правительством Алтайского края, возглавляемым Губернатором Алтайского края, а также краевыми органами исполнительной власти Алтайского края, Администрацией Губернатора и Прави-

¹⁸ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 24 февраля 2021 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Закон Новгородской области от 27 октября 2017 г. № 178-ОЗ «О системе органов исполнительной власти Нов-

городской области» (в ред. и изм.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/450365701> (дата обращения: 05.07.2021).

²⁰ Закон Алтайского края от 2 сентября 2015 г. № 69-ЗС «О системе органов исполнительной власти Алтайского края». URL: <http://docs.cntd.ru/document/430541464> (дата обращения: 05.07.2021).

тельства Алтайского края, в том числе министерствами, управлениями, инспекциями, представительствами Алтайского края и территориальными органами исполнительной власти Алтайского края. В этом же законе установлено, что органы исполнительной власти Алтайского края создаются в форме Главного управления Алтайского края, управления Алтайского края, комитета и инспекции Алтайского края (ст. 4).

2. В Законе Московской области «О системе исполнительных органов государственной власти Московской области» определено, что Губернатор Московской области возглавляет исполнительную власть Московской области, а исполнительная власть Московской области осуществляется исполнительными органами государственной власти Московской области, составляющими систему, в которую входят: высший исполнительный орган государственной власти Московской области – Правительство Московской области; центральные исполнительные органы государственной власти Московской области: министерства, комитеты и главные управления Московской области; территориальные исполнительные органы государственной власти Московской области²¹.

3. На основании Указа Губернатора Свердловской области от 28 октября 2003 г. № 573-УГ²² система органов исполнительной данного субъекта включает в себя Правительство, отраслевые исполнительные органы государственной власти (министерства, департаменты, главные управления, управления, комитеты и комиссии), а также территориальные отраслевые исполнительные органы государственной власти (управления сельского хозяйства и продовольствия Министерства сельского хозяйства и продовольствия Свердловской области, управления социальной защиты населения Министерства социальной защиты населения Свердловской области, комитет по земельным ресурсам и землеустройству Свердловской области, финансовые и финансово-бюджетные управления (отделы) Министерства финансов Свердловской области, отделы записи актов гражданского со-

стояния в городах и районах Свердловской области), а также территориальные межотраслевые исполнительные органы государственной власти Свердловской области (администрации округов).

Анализируя законодательство субъектов Российской Федерации, представляется важным отметить, что система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации включает в себя не только высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, правительство субъекта Российской Федерации и иные органы исполнительной власти (министерства, комитеты, департаменты, инспекции, комиссии и др.), но также их представительства²³ и должностные лица, выполняющие административно-публичные функции (лица, замещающие должности государственной службы субъекта Российской Федерации).

При этом весьма важным остается вопрос об особенностях распределения функциональных полномочий между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Только в единичных случаях из всего массива законов субъектов Российской Федерации и указов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации может быть закреплено понятие и виды реализуемых данными органами публичных функций. Например, в Законе Алтайского края «О системе органов исполнительной власти Алтайского края», по образцу и подобию с положениями Указа Президента РФ № 314, закреплено понятие публичных функций, реализуемых данными органами (функции по участию в проведении государственной политики, функции по нормативно-правовому регулированию, функции по контролю (надзору), функции по управлению государственным имуществом, функции по оказанию государственных услуг), при этом установив, что министерство Алтайского края может осуществлять функции по контролю (надзору), оказанию государственных услуг, иные функции в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, Алтайского

²¹ Закон Московской области от 19 июля 2005 г. № 185/2005-03 «О системе исполнительных органов государственной власти Московской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/5811124> (дата обращения: 05.07.2021).

²² Указ Губернатора Свердловской области от 28 октября 2003 г. № 573-УГ «О системе исполнительной власти Свердловской области». URL: <http://docs.cntd.ru/document/802009604> (дата обращения: 05.07.2021).

²³ Например, Представительство Алтайского края – крайовой орган исполнительной власти Алтайского края, уполномоченный при осуществлении им функций по участию в проведении государственной политики представлять интересы Правительства Алтайского края в Правительстве РФ, Федеральном Собрании РФ, иных федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации (см. Закон Алтайского края от 2 сентября 2015 г. № 69-3С).

края; управление Алтайского края может осуществлять функции по нормативно-правовому регулированию, контролю (надзору), оказанию государственных услуг, иные функции в установленных сферах деятельности (не более двух) в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, Алтайского края; инспекция Алтайского края не вправе осуществлять в установленных сферах деятельности функции по нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг – речь идет о реализации функции по контролю и надзору, которые характерны для федеральных служб. В большинстве случаев этот вопрос не регламентирован, а наделение функциональными полномочиями соответствующих министерств, комитетов, инспекций, комиссий, управлений или главных управлений, департаментов и отделов, как органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется в рамках усмотрения с учетом особенностей региона.

Анализ правового статуса органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации позволяет сделать обобщающий вывод не только о многообразии реализуемых ими административно-публичных функций, но и об отсутствии единого системного подхода к определению понятия системы органов исполнительной власти и единого понимания перечня административно-публичных функций, осуществляемых данными органами публичной власти. В этой связи представляется обоснованным систематизировать административно-публичные функции, выполняемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, распределив их по сферам административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, в специальном разделе Федерального закона «О публичной администрации в России», посвященном системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции, – «Система органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющих административно-публичные функции».

4.1.3. Система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции

Вопрос о системе органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, остается открытым для разработки научно

обоснованной теории и дальнейшего правового регулирования.

С одной стороны, виды органов местного самоуправления определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ²⁴, согласно которому к их числу относятся представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 34). С другой стороны, в данном законе речь идет не о системе, а о структуре органов местного самоуправления. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и в систему органов исполнительной власти, но, согласно ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, являются органом единой системы публичной власти в России, в том числе реализуют административно-публичные функции административно-распорядительного и административно-охранительного характера.

С учетом анализа законодательства, регулирующего административно-правовой статус органов местного самоуправления, представляется, что система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, охватывает главу муниципального образования (высшее должностное лицо муниципального образования), местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), а также представительный орган муниципального образования как орган публичной администрации, осуществляющий административное нормотворчество, должностных лиц указанных органов местного самоуправления, осуществляющих административно-публичные функции данных органов (выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения (муниципальные служащие)).

Вопрос о передаче административно-публичных функций органам местного самоуправления, государственного контроля за их исполнением, а также вопросы взаимодействия органов местного само-

²⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29 декабря 2020 г.) «Об общих принципах организа-

ции местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

управления с органами исполнительной власти и иными органами публичной власти в рамках выполняемых административно-публичных функций лежат в плоскости наделения данных органов отдельными государственными полномочиями, и поэтому должны быть детализированы и конкретизированы в отдельном разделе федерального закона «О публичной администрации в Российской Федерации».

С нашей точки зрения, вопросы обособления органов местного самоуправления и их представителей, выполняющих административно-публичные функции, передачи данных функций органам местного самоуправления, государственного контроля за их исполнением, а также вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами исполнительной власти и иными органами публичной власти, возникающие в рамках выполняемых административно-публичных функций, должны быть урегулированы в специальном разделе Федерального закона «О публичной администрации в Российской Федерации» – «Система органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции».

4.2. Система иных административно-публичных органов, выполняющих функции публичной администрации

Такую категорию, как «иные административно-публичные органы», будет логичным разработать с учетом такого термина, как «иные государственные органы», которая недавно закреплена в ст. 2 Федерального закона 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»²⁵. В данном федеральном законе раскрывается понятие единой системы публичной власти в России, в которой выделяются такие субъекты, как «иные государственные органы».

Анализируя специфику законодательно урегулированного статуса иных государственных органов, можно с достаточной уверенностью утверждать, что **в систему иных административно-публичных органов, выполняющих функции публичной администрации**, входят организации, имеющие общий статус государственного органа или специальный статус контрольного (надзорного) органа или иного органа, которые осуществляют административно-публичные функции в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной дея-

тельности государства. К **иным административно-публичным органам** относятся, например, Банк России, Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные и участковые избирательные комиссии, органы ЗАГС, административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних (комиссии субъектов Российской Федерации и территориальные (муниципальные) комиссии), государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», публично-правовые компании («Военно-строительная компания», «Единый заказчик в сфере строительства», «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства»), Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ и др.

Организации, которые относятся к иным административно-публичным органам, обладают следующими характерными признаками:

1. Административно-публичные органы могут быть созданы, реорганизованы и ликвидированы на основании норм административного и иного публичного законодательства не только органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, но и органами законодательной (представительной) власти, органами судебной власти, Президентом РФ, Правительством РФ, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, главой местной администрации в порядке, установленном соответствующим законом, и, как правило, являются подотчетными или подчиненными учредителям. В зависимости от вида учредителя, «иные административно-публичные органы» можно поделить на четыре группы:

1) административно-публичные органы, учрежденные Президентом РФ, органами законодательной власти, органами судебной власти, иными государственными и публичными органами;

2) административно-публичные органы, учрежденные федеральными органами исполнительной власти;

3) административно-публичные органы, учрежденные органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

4) административно-публичные органы, учрежденные органами местного самоуправления.

²⁵ Федеральный закон от 8 декабря 2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Иные административно-публичные органы подлежат государственной регистрации и включению в Единый государственный реестр юридических лиц, который ведет ФНС России²⁶. В качестве примера можно привести Федеральную налоговую службу РФ, которая реализует административно-публичные функции по обеспечению государственной регистрации публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и внесение в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности реорганизуемых учреждений²⁷.

3. Иные административно-публичные органы могут открывать филиалы и представительства. Так, наблюдательный совет публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» вправе принимать решения о создании и ликвидации филиалов компании, об открытии и о закрытии представительств компании²⁸ и др. При этом административно-публичные органы могут выступать учредителями публичных организаций. Например, Государственная корпорация «Роскосмос» является учредителем системообразующих организаций ракетно-космической отрасли, в числе которых можно назвать ПАО «Протон-Пермские моторы».

4. Для иных административно-публичных органов может быть характерен сравнительно одинаковый объем реализуемых ими административно-публичных функций как административно-распорядительного, так и административно-охранительного характера. Между тем из этого правила есть исключения, так как далеко не все из них наделяются полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях или по рассмотрению дел об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ. Например, государственные корпорации («Росатом», «Роскосмос») и публично-

правовые компании («Военно-строительная компания», «Единый заказчик в сфере строительства», «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства»), которые реализуют административно-публичные полномочия контрольного (надзорного) органа, не наделены правом составления протоколов об административных правонарушениях, выявляемых в установленной сфере деятельности. В то же время, например, Банк России, Счетная палата РФ как органы государственного контроля (надзора) наделяются полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, а также по рассмотрению данной категории административно-деликтных дел в соответствии с КоАП РФ (п. 3 ч. 5 ст. 28.3, п. 3.1 ч. 1 ст. 22.1, гл. 23). Наряду с этим комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав²⁹, а также административные комиссии³⁰, не обладая статусом контрольного (надзорного) органа, являются специализированными органами, осуществляющими административно-деликтную функцию по рассмотрению дел об административных правонарушениях в соответствии со ст. 4 ч. 2 ст. 22.1 и ст. 23.2 КоАП РФ и ряд сопутствующих этой функции административно-распорядительных полномочий.

Важно отметить, что все вышеперечисленные «иные органы публичной администрации» могут выступать в качестве административного ответчика в административном судопроизводстве, урегулированном КАС РФ.

В целях систематизации административно-публичных функций организаций, которые обладают статусом государственного или иного органа, предлагается выделить специальный раздел Федерального закона «О публичной администрации в Российской Федерации» – «Система иных административно-публичных органов, функционирующих в России».

²⁶ См. ст. 13.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) «О некоммерческих организациях», ст. 8–11 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

²⁷ См. п. 4, 5 Постановления Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2395 «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства»».

²⁸ См. п. 14 ст. 28 Постановления Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2395.

²⁹ См. ст. 11. Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 24 апреля 2020 г.) «Об основах системы

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 (ред. от 10 февраля 2020 г.) «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», ст. 23.2 КоАП РФ.

³⁰ См, напр.: Закон Московской области от 26 декабря 2017 г. № 243/2017-ОЗ «Об административных комиссиях в Московской области». URL: <https://base.garant.ru/43211398/> (дата обращения: 08.02.2021); Закон Московской области № 37/2016-ОЗ «Кодекс Московской области об административных правонарушениях». URL: <https://base.garant.ru/43135806/> (дата обращения: 05.07.2021).

5. Структура публичной администрации в Российской Федерации

Для каждого из перечисленных видов органов, входящих в систему публичной администрации, характерно также наличие своей нормативно установленной внутриорганизационной структуры.

Структура публичной администрации в Российской Федерации – это внутриорганизационное построение нормативно установленных и соподчиненных между собой структурных элементов (департаментов или управлений, отделов, коллегиальных и единоличных органов, их должностных лиц) органов публичной администрации (органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов).

Так, **структура Правительства РФ** состоит из Председателя Правительства РФ, его заместителей и федеральных министров (ч. 2 ст. 110 Конституции РФ, ст. 4 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ). **Структура федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации** утверждена Указом Президента РФ от 21 января 2020 г.³¹ № 21 и представлена в настоящее время федеральными министерствами, федеральными агентствами, федеральными службами, руководство которыми осуществляет Правительство РФ и Президент РФ³². Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ст. 78 Конституции РФ). В организационную структуру федерального органа исполнительной власти, как правило, входит руководитель (министр, директор), его заместители, центральный аппарат (департаменты по основным направлениям деятельности с внутриорганизационной структурой входящих в их состав отделов), а также территориальные органы по субъекту Российской Федерации, например управления Министерства юстиции по субъектам Россий-

ской Федерации (по Алтайскому краю, по Республике Адыгея, по Ставропольскому краю и др.), в состав которых также входят структурные подразделения – отделы. В структуре некоторых федеральных министерств создаются и функционируют специальные подразделения (например, заграничный аппарат Министерства иностранных дел РФ, МВД РФ, Министерства юстиции РФ и др.), реализующие публичные функции на международном уровне в соответствии с международными договорами и нормами международного законодательства.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (указом (распоряжением) губернатора, главы субъекта Российской Федерации)³³.

Важно обратить внимание, что структура органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации характеризуется многообразием видов органов и особенностями их наименований, в том числе объемом реализуемых ими функциональных административно-публичных полномочий.

Так, в структуру органов исполнительной власти Владимирской области входят департаменты по соответствующим отраслям (департамент молодежной политики и общественных проектов, департамент здравоохранения, департамент юстиции и др.), а также инспекции и государственные инспекции (например, инспекция государственного жилищного надзора, государственная инспекция административно-технического надзора, инспекция государственного строительного надзора, контрольно-ревизионная инспекция), в том числе представительство администрации Владимирской области при Правительстве РФ³⁴.

³¹ См.: Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

³² Президент РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности и другими вопросами в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти,

назначает на должность и освобождает от должности руководителей и заместителей руководителей этих органов, см. ч. 2 ст. 12 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ.

³³ См. ст. 17 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

³⁴ См., напр.: Указ Губернатора Владимирской области от 10 июня 2016 г. № 48 «О структуре органов исполнительной власти Владимирской области» (с изм. на 26 октября 2020 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/439095089> (дата обращения: 05.07.2021).

В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в Краснодарском крае) структура органов исполнительной власти, в соответствии с принятым законом, обозначается как система, в которую входят, наряду с департаментами (департамент информационной политики, департамент инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства, региональная энергетическая комиссия (департамент) и др.), отраслевые министерства (министерство транспорта и дорожного хозяйства, министерство экономики и др.), в том числе государственная жилищная инспекция, управление ЗАГС³⁵.

Это обстоятельство лишь подчеркивает необходимость в законодательном урегулировании понятий «система» и «структура» органов публичной администрации в целях единообразия и обеспечения системного подхода в сферах правотворческой и административно-нормотворческой деятельности государства.

Структура муниципальных органов публичной администрации в Российской Федерации (местной администрации) определяется уставом муниципального образования³⁶. Например, в структуру администрации г. Екатеринбурга входят глава администрации города, его первый заместитель, заместители, отраслевые (функциональные) органы (департаменты, управления, комитеты и отделы), осуществляющие полномочия по управлению отраслями местного хозяйства и социальной сферы, главы администраций районов и территориальные органы (администрации районов), а также коллегия³⁷. В структуре администрации муниципального образования г. Сочи административно-публичные полномочия реализуют глава города, его заместители, территориальные органы (внутригородские администрации районов) и отраслевые (функциональ-

ные) органы: департаменты, управления и отделы³⁸. В данном случае, так же как и в структуре органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в структуре местных администраций прослеживается многообразие по видам, наименованиям структурных органов с особенностями реализацией ими функциональных полномочий.

Для иных административно-публичных органов также характерно наличие своей внутриорганизационной структуры, которая, как правило, включает в себя единоличные и коллегиальные органы управления и органы контроля, формируемые и создаваемые в порядке, установленном соответствующим законом или нормативно-правовым актом. Например, публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства» имеет органы управления (наблюдательный совет, правление (коллегиальный исполнительный орган), генеральный директор (единоличный исполнительный орган управления, назначаемый и освобождаемый от должности) и органы контроля в сфере финансово-хозяйственной деятельности (ревизионная комиссия), формируемые и создаваемые на основании федерального закона³⁹ в порядке, предусмотренном Правительством РФ⁴⁰. Аналогичная внутриорганизационная структура органов управления может быть предусмотрена и для государственных корпораций (например, для государственной корпорации «Ростех»⁴¹) и др.

С нашей точки зрения ключевые вопросы структуры органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, а также организаций, обладающих статусом государственного или иного в целях выполнения административно-публичных функций, будет логичным урегулировать в

³⁵ Закон Краснодарского края от 21 октября 2015 г. № 3255-КЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и структуре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края – администрации Краснодарского края» (с изм. на 9 декабря 2020 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/430643084> (дата обращения: 05.07.2021).

³⁶ См. ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

³⁷ Устав муниципального образования «город Екатеринбург»: принят Решением Екатеринбургской городской Думы четвертого созыва от 30 июня 2005 г. № 8/1 (в ред. от 21 мая 2019 г.). URL: <https://екатеринбург.рф/официально/документы/устав/глава4> (дата обращения: 05.05.2021).

³⁸ Официальный сайт муниципального образования города Сочи. URL: https://sochi.ru/gorodskaya-vlast/normativno-pravovyye-akty/?ELEMENT_ID=2944 (дата обращения: 05.07.2021).

³⁹ См. ст. 8 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 435-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2395.

⁴¹ Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // СПС «КонсультантПлюс».

специальном разделе Федерального закона «О публичной администрации в Российской Федерации» – «Структура публичной администрации Российской Федерации».

6. Выводы

С учетом проведенного анализа, можно сделать вывод о том, что в современной России имеется ряд конституционных предпосылок (ключевой из которых является ч. 3 ст. 132 Конституции РФ) для законодательного обособления подсистемы публичной власти, выполняющей административно-публичные функции в административном процессе, а именно публичной администрации в Российской Федерации.

Развивая положения ч. 3 ст. 132 Конституции РФ с учетом проведенного анализа текущего федерального законодательства, предлагается **публичную администрацию в Российской Федерации** понимать как подсистему публичной власти, охватывающую органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, осуществляющие административно-публичные функции, а также организации, обладающие в силу федерального закона статусом государственного или иного органа в целях осуществления отдельных административно-публичных функций.

Соответственно, организации, а также физические лица, не являющиеся представителями органа исполнительной власти или органа местного самоуправления и не обладающие статусом государственного или иного органа, но при этом осуществляющие отдельные административно-публичные функции органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, предлагается рассматривать в качестве **частных лиц, выполняющих функции публичной администрации**.

Важно также подчеркнуть, что с позиции предложенного подхода публичная администрация осуществляет административно-публичные функции в двух основных сферах деятельности Российского государства: административно-распорядительной и административно-охранительной.

В ходе реализации административно-публичных функций в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства публичная администрация наделяется административно-процессуальными полномочиями по рассмотрению и разрешению административных дел соответствующей категории и является специализированным уполномоченным субъектом (исполнительного) внесудебного адми-

нистративного процесса. Наряду с этим публичная администрация может быть стороной административного дела в судебном административном процессе, урегулированном КАС РФ и АПК РФ.

Представляется, что вопрос о законодательном урегулировании административно-процессуального статуса публичной администрации в административном процессе остается весьма актуальным и значимым в современных условиях действующих норм административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Для решения поставленной задачи предлагается разработать и принять **Федеральный закон «О публичной администрации в Российской Федерации», в специальных разделах которого:**

а) выделить систему органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также организаций и физических лиц, осуществляющих административно-публичные функции, и урегулировать основные правовые формы взаимодействия данной системы публичной власти с Президентом РФ, судами, органами прокуратуры, иными органами публичной власти, физическими лицами и организациями;

б) урегулировать вопросы установления федеральной системы органов исполнительной власти, осуществляющих административно-публичные функции, в том числе закрепить понятие и типизированные виды административно-публичных функций, выполняемых Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства;

в) систематизировать административно-публичные функции, выполняемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, распределив их по сферам административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства;

г) урегулировать вопросы обособления органов местного самоуправления и их представителей, выполняющих административно-публичные функции, передачи данных функций органам местного самоуправления, государственного контроля их исполнения, а также вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с органами исполнительной власти и иными органами публичной власти, возникающие в рамках выполняемых административно-публичных функций;

д) систематизировать административно-публичные функции организаций, обладающих статусом государственного или иного органа в целях выполнения данных функций;

е) урегулировать ключевые вопросы структуры органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, выполняющих административно-публичные функции, а также организаций, обладающих статусом государственного или иного в целях выполнения административно-публичных функций.

Представляется, что Федеральный закон «О публичной администрации в Российской Федерации» целесообразно принять «в одном пакете» с Федеральным законом (Кодексом) «Об административном производстве в Российской Федерации», в разделах которого: 1) определить и нормативно закрепить основные понятия, используемые в административно-процессуальной деятельности административно-публичных органов, в том числе такие, как «административное производство», «внесудебное административное дело», «внесудебная административная процедура», «административный акт», с учетом соотнесения их с понятийным аппаратом, ис-

пользуемым в административном судопроизводстве и закрепленным в КАС РФ; 2) определить и нормативно закрепить единые базовые принципы осуществления административного производства; 3) определить и нормативно закрепить общие требования к составу участников административного производства, их правовому статусу, к доказательствам и доказыванию по внесудебным административным делам, разрешаемым в рамках данного производства; 4) определить и нормативно закрепить общие требования к стадиям осуществления административного производства и рамочные процедурные правила разрешения внесудебных административных дел на каждой из этих стадий; 5) определить и нормативно закрепить общие требования к решениям, принимаемым в ходе и в результате осуществления административного производства (административно-процессуальным актам и административным актам), правила вступления их в силу, исполнения, приостановления и прекращения их действия. Исходный проект данного Федерального закона представлен научному сообществу для ознакомления [41].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учеб. для вузов / В. Д. Сорокин. – СПб., 2004. – 231 с.
2. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса : моногр. / В. Д. Сорокин. – М., 1968. – 144 с.
3. Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В. Д. Сорокин. – СПб., 2003. – 661 с.
4. Россинский Б. В. Административное право : учеб. для вузов / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М., 2009. – 816 с.
5. Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства / А. А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 5–12.
6. Стариков Ю. Н. Административная юстиция / Ю. Н. Стариков. – М., 2001. – 292 с.
7. Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М., 2016. – 340 с.
8. Зеленцов А. Б. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3–12.
9. Зеленцов А. Б. Административно-процессуальное право России : учеб. для бакалавриата, специалитета и магистратуры : в 2 ч. / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – Ч. 1. – 311 с.
10. Стахов А. И. Исполнительное административно-процессуальное право : учеб. для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – М. : Юрайт, 2020. – 373 с.
11. Зеленцов А. Б. Судебное административное право : учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов. – М. : Статут, 2017. – 768 с.
12. Стахов А. И. Административно-процессуальная деятельность органов государственного контроля и надзора : учеб. пособие / А. И. Стахов. – М. : РГУП, 2017. – 176 с.

13. Стахов А. И. Теория административно-процессуального регулирования контрольно-надзорных отношений : учеб. пособие / А. И. Стахов. – М.: РГУП, 2020. – 192 с.
14. Зеленцов А. Б. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – Вып. 4. – С. 502–522.
15. Гармонизация судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: актуальные проблемы теории и практики : моногр. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Стахова. – М. : РГУП, 2019. – 281 с.
16. Стахов А. И. Внесудебное и судебное разрешение административно-деликтных дел, возникающих из контрольно-надзорных отношений : науч.-практ. пособие / под ред. А. И. Стахова. – М. : РГУП, 2021. – 84 с.
17. Стахов А. И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2020. – № 11. – С. 8–15.
18. Стахов А. И. Судебные административные дела в административном процессе / А. И. Стахов // Вестник Саратовской государственной академии. – 2020. – № 4. – С. 162–174.
19. Стахов А. И. О необходимости разработки теории судебной защиты физических лиц и организаций в административном процессе / А. И. Стахов // Российский юридический журнал. – 2020. – № 3. – С. 114–118.
20. Стахов А. И. Административные деликты как основа кодификации административно-процессуального законодательства / А. И. Стахов // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2020. – № 1 (76). – С. 59–64.
21. Стахов А. И. Административно-охранительные меры, применяемые публичной администрацией в России: понятие и классификация / А. И. Стахов // Вестник Омской юридической академии. – 2013. – № 2 (21). – С. 23–26.
22. Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 68–78.
23. Зеленцов А. Б. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) / А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2019. – Т. 10, № 4. – С. 626–654. – DOI: 10.21638/spbu14.2019.402.
24. Кононов П. И. К вопросу о понятии и видах административных органов / П. И. Кононов // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2007. – № 2 (17). – С. 63–66.
25. Зеленцов А. Б. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2018. – № 4. – С. 502–522.
26. Уголовный процесс : учеб. для акад. бакалавриата / под ред. В. П. Божьева, Б. Я. Гаврилова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – 490 с.
27. Головки Л. В. Курс уголовного процесса / Л. В. Головки. – 2-е изд., испр. – М. : Статут, 2017. – 1280 с.
28. Гражданский процесс : учеб. – 5-е изд., перераб. и доп. / под ред. М. К. Треушниковой. – М. : Статут, 2014. – 614 с.
29. Власов А. А. Гражданский процесс : учеб. и практикум для акад. бакалавриата / А. А. Власов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2019. – 470 с.
30. Cretella Jr. J. Manual de Direito Administrativo : Curso Moderno de Graduação. – Rio de Janeiro : Forens, 2000. – 442 p.
31. Rebelo de Sousa M. Direito Administrativo Geral - Introdução e Princípios Fundamentais / M. Rebelo de Sousa, A. Salgado de Matos. – Lisboa : Dom Qixote, 2010. – 245 p. – (Direito Administrativo, #1).
32. Cepiku D. Public Administration in Italy / D. Cepiku, M. Meneguzzo // European Perspectives for Public Administration: The Way Forward / eds. G. Bouckaert, W. Jann. – Leuven University Press, 2020. – P. 387–402. – DOI: 10.2307/j.ctvv417th.24.
33. Bauer M. W. Public Administration in Germany: Problems and Potential of a Fragmented Community / M. W. Bauer, S. Becker // International Journal of Public Administration. – 2019. – Vol. 42, iss. 11. – P. 950–960. – DOI: 10.1080/01900692.2018.1560318.

34. Raadschelders J. C. N. Commentary—Between “Thick Description” and Large-N Studies. The Fragmentation of Comparative Research / J. C. N. Raadschelders // *Public Administration Review*. – 2011. – Vol. 71, no. 6. – P. 831–833.
35. Kuhlmann S. Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe / S. Kuhlmann, H. Wollmann. – 2nd ed. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2019. – 431 p.
36. Handbook of American Public Administration / eds. E. C. Stazyk, H. G. Frederickson. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2018. – 576 p.
37. Handbook of Public Policy and Public Administration in China / eds. Xiaowei Zang, Hon S. Chan. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2020. – 512 p.
38. A Research Agenda for Public Administration / ed. A. Massey. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2019. – 256 p.
39. Public Administration Reforms in Europe / eds. G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, Ph. Bezes. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA, USA : Edward Elgar, 2017. – 304 p.
40. Стахов А. И. Административное право России : учеб. для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 685 с.
41. Кононов П. И. О проекте Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» / П. И. Кононов, А. И. Стахов // *Журнал административного судопроизводства*. – 2017. – № 3. – С. 40–68.

REFERENCES

1. Sorokin V.D. *Administrative-procedural law*, Textbook for universities. St. Petersburg, 2004. 231 p. (In Russ.).
2. Sorokin V.D. *Problems of the administrative process*. Moscow, 1968. 144 p. (In Russ.).
3. Sorokin V.D. *Legal regulation: subject, method, process (macro level)*. St. Petersburg, 2003. 661 p. (In Russ.).
4. Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. *Administrative law*, Textbook for universities. Moscow, 2009. 816 p. (In Russ.).
5. Demin A.A. The concept of administrative process and the codification of administrative-procedural legislation. *Gosudarstvo i pravo = State and law*, 2000, no. 11, pp. 5–12 (In Russ.).
6. Starilov Yu.N. *Administrative justice*. Moscow, 2001. 292 p. (In Russ.).
7. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. *Administrative-procedural law of Russia*, Textbook for bachelor's and master's degrees. Moscow, 2016. 340 p. (In Russ.).
8. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. Administrative process and administrative procedural law in Russia: conceptual problems of modern development. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative law and procedure*, 2013, no. 12, pp. 3–12. (In Russ.).
9. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. *Administrative-procedural law of Russia*, in 2 parts. Moscow, Yurait Publ., 2019. Pt. 1. 311 p. (In Russ.).
10. Stakhov A.I., Kononov P.I. *Executive administrative-procedural law*, Textbook for universities. Moscow, Yurait Publ., 2020. 373 p. (In Russ.).
11. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. *Judicial administrative law*, Textbook for university students studying in the specialty "Jurisprudence". Moscow, Statut Publ., 2017. 768 p. (In Russ.).
12. Stakhov A.I. *Administrative and procedural activity of state control and supervision bodies*, Textbook. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2017. 176 p. (In Russ.).
13. Stakhov A.I. *Theory of administrative and procedural regulation of control and supervisory relations*, Textbook. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2020. 192 p. (In Russ.).
14. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. Administrative process as a type of legal process: modern problems of understanding and regulatory regulation. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of the St. Petersburg University. Law*, 2018, iss. 4, pp. 502–522. (In Russ.).
15. Stakhov A.I. (ed.) *Harmonization of judicial reform with the reform of state control and supervision: actual problems of theory and practice*, Monograph. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2019. 281 p. (In Russ.).

16. Stakhov A.I. (ed.) *Extrajudicial and judicial resolution of administrative and tort cases arising from control and supervisory relations*, A scientific and practical guide. Moscow, Russian State University of Justice Publ., 2021. 84 p.
17. Stakhov A.I. Autonomization of the administrative process in the Russian Federation as a key to understanding its borders and structure. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2020, no. 11, pp. 8–15.
18. Stakhov A.I. Judicial administrative cases in the administrative process. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennoi akademii = Bulletin of the Saratov State Academy*, 2020, no. 4, pp. 162–174. (In Russ.).
19. Stakhov A.I. On the need to develop a theory of judicial protection of individuals and organizations in the administrative process. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Law Journal*, 2020, no. 3, pp. 114–118. (In Russ.).
20. Stakhov A.I. Administrative torts as a basis for the codification of administrative procedural legislation. *Nauchnyi vestnik Omskoi akademii MVD Rossii = Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2020, no. 1 (76), pp. 59–64 (In Russ.).
21. Stakhov A.I. Administrative and protective measures applied by the public administration in Russia: concept and classification. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii = Bulletin of the Omsk Law Academy*, 2013, no. 2 (21), pp. 23–26. (In Russ.).
22. Bakhrah D.N. Encouragement in the activities of public administration. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2006, no. 7, pp. 68–78. (In Russ.).
23. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research). *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of the St. Petersburg University. Law*, 2019, vol. 4, pp. 626–654. DOI: 10.21638/spbu14.2019.402. (In Russ.).
24. Kononov P.I. On the question of the concept and types of administrative bodies. *Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo gumanitarnogo universiteta = Bulletin of the Vyatka State University*, 2007, no. 2 (17), pp. 63–66. (In Russ.).
25. Zelentsov A.B., Kononov P.I., Stakhov A.I. Administrative process as a type of legal process: modern problems of understanding and regulatory regulation. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of the St. Petersburg University. Law*, 2018, iss. 4, pp. 502–522. (In Russ.).
26. Bozhev V.P., Gavrilov B.Ya. (eds.) *Criminal procedure*, textbook for academic bachelor's degree, 7th ed. Moscow, Yurait Publ., 2019. 490 p. (In Russ.).
27. Golovko L.V. *Course of the criminal process*, 2nd ed. Moscow, Statut Publ., 2017. 1280 p. (In Russ.).
28. Treushnikov M.K. (ed.) *Civil procedure*, Textbook, 5th ed. Moscow, Statut Publ., 2014. 614 p. (In Russ.).
29. Vlasov A.A. *Civil procedure*, Textbook and practical course for academic bachelor's degree, 9th ed. Moscow, Yurayt Publ., 2019. 470 p. (In Russ.).
30. Cretella Jr. J. *Manual de Direito Administrativo*, Curso Moderno de Graduação. Rio de Janeiro, Forens Publ., 2000. 442 p. (In Portuguese).
31. Rebelo de Sousa M., Salgado de Matos A. *Direito Administrativo Geral - Introdução e Princípios Fundamentais*, Direito Administrativo, #1. Lisboa, Dom Qixote Publ., 2010. 245 p. (In Portuguese).
32. Cepiku D., Meneguzzo M. Public Administration in Italy, in: Bouckaert G., Jann W. (eds.) *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*, Leuven University Press, 2020, pp. 387–402. DOI: 10.2307/j.ctvv417th.24.
33. Bauer M.W., Becker S. Public Administration in Germany: Problems and Potential of a Fragmented Community. *International Journal of Public Administration*, 2019, vol. 42, iss. 11, pp. 950–960. DOI: 10.1080/01900692.2018.1560318.
34. Raadschelders J.C.N. Commentary—Between “Thick Description” and Large-N Studies. The Fragmentation of Comparative Research. *Public Administration Review*, 2011, vol. 71, no. 6, pp. 831–833.
35. Kuhlmann S., Wollmann H. *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, 2nd ed. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2019. 431 p.
36. Stazyk E.C., Frederickson H.G. (eds.) *Handbook of American Public Administration*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2018. 576 p.
37. Xiaowei Zang, Hon S. Chan (eds.) *Handbook of Public Policy and Public Administration in China*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2020. 512 p.

38. Massey A. (ed.) *A Research Agenda for Public Administration*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2019. 256 p.
39. Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes Ph. (eds.) *Public Administration Reforms in Europe*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, Edward Elgar Publ., 2017. 304 p.
40. Stakhov A.I. *Administrative law of Russia*, Textbook for universities, 5th ed. Moscow, Yurait Publ., 2021. 685 p. (In Russ.).
41. Kononov P.I., Stakhov A.I. On the draft Federal Law "On administrative proceedings in the Russian Federation". *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva = Journal of Administrative Proceedings*, 2017, no. 3, pp. 40–68. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Стахов Александр Иванович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой, главный научный сотрудник (руководитель направления) Центра исследования проблем правосудия
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., 69
E-mail: alexander-stakhov@ya.ru
ORCID: 0000-0002-7726-1204

Ландерсон Наталья Викторовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, Новочерёмушкинская ул., 69
E-mail: nvt888@mail.ru
ORCID: 0000-0002-8985-3653

Домрачев Дмитрий Гарриевич – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного, административного права и правового обеспечения государственной службы
Вятский государственный университет
610000, Россия, г. Киров, Московская ул., 36
E-mail: zentr-pravo@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7967-9129

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Стахов А.И. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса / А.И. Стахов, Н.В. Ландерсон, Д.Г. Домрачев // *Правоприменение*. – 2021. – Т. 5, № 4. – С. 55–77. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Alexander I. Stakhov – Doctor of Law, Professor; Head, Department of Administrative Law and Procedure named after N.G. Salishcheva; Chief Researcher (head of the direction), Center for the Study of Problems of Justice
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: alexander-stakhov@ya.ru
ORCID: 0000-0002-7726-1204

Natalia V. Landerson – PhD in Law, Associate Professor; Associate Professor, Department of Administrative Law and Procedure named after N.G. Salishcheva
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: nvt888@mail.ru
ORCID: 0000-0002-8985-3653

Dmitry G. Domrachev – PhD in Law, Associate Professor; Head, Department of Constitutional, Administrative Law and Legal Support of the State Service
Vyatka State University
36, Moskovskaya ul., Kirov, 610000, Russia
E-mail: zentr-pravo@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7967-9129

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Stakhov A.I., Landerson N.V., Domrachev D.G. Public administration in Russia as a subject of administrative procedure. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 4, pp. 55–77. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(4).55-77. (In Russ.).