

Научная статья
УДК 342.922
doi 10.46741/2713-2811.2024.26.2.007

Публичная администрация как субъект административного права

ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА ФАДЕЕВА

Балтийский федеральный университет имени И. Канта, Калининград,
Россия, fadeevaelena25@gmail.com

МАРИНА ДМИТРИЕВНА ФЕРСТЕР

Балтийский федеральный университет имени И. Канта, Калининград,
Россия, ferster-marina@list.ru

Аннотация. В статье раскрываются особенности публичной администрации как ключевого субъекта административного права. Проведен анализ существующих в науке понятий публичной администрации. Рассмотрена структура публичной администрации на основе критерия автономии ее элементов, выявлены особенности централизованных и децентрализованных элементов. Сделан вывод, что публичная администрация, имея нетрадиционную внутреннюю структуру, на постоянной основе выполняет исполнительно-распорядительные, контрольно-надзорные, специальные правоохранительные, ограниченные нормотворческие и квазисудебные функции, оказывает публичные услуги, управляет публичным имуществом. Отмечается смешение специализированных и контрольно-надзорных функций, правотворчества, оказания государственных услуг и управления госимуществом между отдельными органами исполнительной власти и иными элементами, входящими в состав публичной администрации.

Ключевые слова: публичная администрация; органы исполнительной власти; органы местного самоуправления; юридические лица публичного права; публичные услуги; делегирование полномочий.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Фадеева Е. С., Ферстер М. Д. Публичная администрация как субъект административного права // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права*. 2024. № 2 (26). С. 64–69. doi 10.46741/2713-2811.2024.26.2.007.

Original article

Public Administration as a Subject of Administrative Law

ELENA S. FADEEVA

Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia,
fadeevaelena25@gmail.com

© Фадеева Е. С., Ферстер М. Д., 2024

MARINA D. FERSTER

Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia, ferster-marina@list.ru

Abstract. The article reveals features of public administration as a key subject of administrative law. Concepts of public administration existing in science are analyzed. The public administration structure is considered according to the criterion of its elements autonomy; the features of centralized and decentralized elements are revealed. It is concluded that public administration, having an unconventional internal structure, on an ongoing basis performs executive and administrative, control and supervisory, special law enforcement, limited rule-making and quasi-judicial functions, provides public services, and manages public property. There is a mixture of specialized and supervisory functions, law-making, provision of public services and management of state property between individual executive authorities and other elements that make up public administration.

Key words: public administration; executive authorities; local self-government bodies; legal entities of public law; public services; delegation of authority.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

For citation: Fadeeva E.S., Ferster M.D. Public administration as a subject of administrative law. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2024, no. 2 (26), pp. 64–69. doi 10.46741/2713-2811.2024.26.2.007.

Исполнительная власть является независимым и самостоятельным звеном государственной власти, выполняющим оперативную деятельность по достижению поставленных перед государством задач. Органы исполнительной власти играют важную роль в организации и функционировании механизма государственного аппарата, от эффективности которого напрямую зависит правопорядок во всех сферах общественной жизни. Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков рассматривали категорию «исполнительная власть» в юридическом и политологическом аспектах [1, с. 50]. Такой подход позволяет определить в качестве основной формы деятельности властных субъектов права именно публичное управление.

На сегодняшний день в административно-правовой науке является дискуссионным вопрос о соотношении понятий системы органов исполнительной власти и публичной администрации как ключевого субъекта административного права, поскольку каждая из существующих концепций по своей целевой направленности взаимодополняет друг друга. Соответственно, цель настоящей статьи состоит в выявлении особенностей публичной администрации как ключевого субъекта административного права.

А. Б. Зеленцов и О. А. Ястребов определяют публичную администрацию как «систему государственных и муниципальных органов, иных органов, учреждений и организаций, которые во исполнение закона и в установленном порядке осуществляют в публичных интересах управленческие функции» [2, с. 637]. Невозможно не согласиться с позицией авторов, обозначивших сущность публичной администрации, а также ее отличительного свойства – субъектного состава. Между тем основными принципами устройства публичной администрации выступают «общее дело» и «разделение труда», компилируемые единство политики и разграничение предметов ведения и полномочий.

В научной литературе также отмечается, что процесс публичного администрирования поглощает все схожие по смыслу понятия, среди которых «государственное управление»,

«государственное администрирование», «публичное управление», а также понятие самой публичной администрации. А. М. Гоголев отмечает тесную связь между указанными понятиями, при этом выявляет некоторые различия и в то же время отмечает общие черты, включающие как деятельность публичной администрации (институтов публичной власти и публичной службы), так и исполнение нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местным самоуправлением, иными публичными учреждениями и организациями [3, с. 146].

Публичная администрация является сложносоставной категорией. Структура публичной администрации точно раскрывается на основе такого критерия, как степень автономии отдельных элементов. Так, публичная администрация включает централизованные и децентрализованные элементы. К первым относятся федеральные органы исполнительной власти (далее – ФОИВ), региональные органы исполнительной власти (далее – РОИВ) и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления (далее – ИРОМС). Наряду с этим делением существуют и автономные субъекты – децентрализованная администрация. Таковыми являются государственные органы, не относящиеся ни к одной из трех ветвей власти (например, Центральный банк Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и др.), а также государственные корпорации, государственные внебюджетные фонды, публичные компании, государственные и муниципальные учреждения и предприятия). При этом общим между децентрализованной администрацией и ИРОМС является то, что они не входят в систему государственной власти, но при этом осуществляют исполнительно-распорядительные функции в силу закона. Таким образом, государственные и негосударственные учреждения и организации можно считать частью системы публичной администрации.

В настоящее время правовое регулирование публичной администрации осуществляется на федеральном и региональном уровнях. Так, система и структура ФОИВ утверждены указами Президента Российской Федерации [4; 5]. Организация РОИВ осуществляется в порядке рамочного регулирования на уровне Российской Федерации, при этом система РОИВ устанавливается законом субъекта Российской Федерации, а их структура утверждается указами главы субъекта Российской Федерации [6].

На муниципальном уровне местная администрация наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения. Кроме того, органы местного самоуправления могут осуществлять и отдельные переданные им государственные полномочия. Обращаясь к федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ) [7], можно сделать вывод, что исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления является местная администрация, хотя публичные функции, как указано в законе, осуществляются органами местного самоуправления указанного муниципального образования, то есть всеми вместе взятыми органами местного самоуправления, а не одним субъектом – местной администрацией. В связи с этим следует допустить осуществление переданных полномочий формально местной администрацией, а фактически всеми органами местного самоуправления (при соответствующем решении представительного органа муниципального образования).

С принятием в 2020 г. поправок правовая норма ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации обозначила место органов местного самоуправления, входящих в единую систему публичной власти. С одной стороны, это вызвало недопонимание в научной среде, так как местная власть не профилирует в структуре органов государственной власти, с дру-

гой – определена роль местного самоуправления в системе публичной власти. Кроме того, согласно закону № 131-ФЗ местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, а потому закрепление статуса на местном уровне субъекта публичной политики значителен особенностью органов местного самоуправления как публично-правовых образований.

Необходимо отметить участие в системе публичной власти и децентрализованных субъектов. Государственные корпорации, государственные внебюджетные фонды, публичные компании, государственные и муниципальные учреждения и предприятия необходимо включить в состав публичной администрации, поскольку в своей деятельности они реализуют определенный заказ государства на выполнение определенных функций, получая при этом набор специальных полномочий [8, с. 16]. Во многом деятельность указанных субъектов связана с оказанием публичных услуг. А. В. Винницким точно определена основная задача публичных услуг, состоящая в эффективном обеспечении удовлетворения разнообразных потребностей частных лиц в публично-правовой сфере [9, с. 102]. К их числу можно отнести спорные по своей правовой природе оказываемые функции государственными и муниципальными учреждениями (школы, больницы), общественными объединениями, организациями в сфере почты и связи, транспорта общего пользования, энерго-, тепло-, газоснабжения и т. п., поскольку в рамки публичной власти не укладывается деятельность государственных и негосударственных коммерческих организаций. В работе В. Е. Чиркина сделан положительный вывод участия указанных субъектов в оказании публичных услуг, так как общим между ними выступает реализация общественных интересов, а их управленческие полномочия имеют дискреционный характер, чего не может быть у юридического лица частного права [10, с. 22]. Между тем А. В. Винницким отмечено смешение законодателем понятий публичных услуг с государственными (муниципальными), а также оказание субъектами иных услуг неадминистративного характера, выходящих за рамки первоначального термина, но сохраняющих при этом черты публичной значимости. Похожую точку зрения разделяет И. Н. Харинов, делающий акцент на поставщике услуг и возмездности [11, с. 60]. Таким образом, законодатель допускает охват перечисленных групп понятием «публичные услуги», которые выходят за предмет «государственности», но при этом согласуются с концепцией публичной администрации.

В настоящее время отсутствие четких границ при выполнении функций публичной администрацией, по словам О. В. Климашевской, является проблемой в разграничении функций между министерствами, службами и агентствами, поскольку неоднозначность и отсутствие четкости в трактовке направлений деятельности органов исполнительной власти привели к одному общему выводу: «чем госуслуга отличается, например, от контрольно-надзорной деятельности или других форм работ» [12, с. 99], если министерствам свойственно принятие нормотворческих актов, но, обращаясь к федеральному закону о государственных (муниципальных) услугах, становится ясно, что почти каждый орган исполнительной власти обладает данной компетенцией.

В научной литературе обосновывается также мысль о том, что отсутствие единого акта, содержащего основные положения и направления деятельности системы публичной администрации (например, отдельного федерального закона), ослабляет действие данного механизма [13, с. 72]. Однако стоит отметить, что в принятии вышеупомянутого закона нет необходимости, так как в настоящий момент деятельность субъектов публичной администрации достаточно урегулирована в нормативных правовых актах федерального и регионального уровней. Следовательно, создается искусственная необходимость в создании единого закона.

Таким образом, публичная администрация, имея нетрадиционную внутреннюю структуру, выполняет исполнительно-распорядительные, контрольно-надзорные, специальные правоохранительные, ограниченные нормотворческие и квазисудебные функции; оказывает публичные услуги, управляет публичным имуществом. Эта деятельность осуществляется на постоянной основе. Роль публичной администрации заключается в создании такой системы, которая бы смогла наиболее полным и должным образом отвечать вызовам современного мира. Представляется, что спектр публичного администрирования дает больше возможностей для реализации целей демократического государства. Это свидетельствует и о снижении нагрузки на государственные органы, и о возложении на децентрализованную администрацию таких полномочий, без которых невозможно достижение результата.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право, М., 2008. 816 с.
2. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. № 4. С. 626–654.
3. Гоголев А. М. Публичное администрирование как правовая категория // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 141–146.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 (ред. от 20.11.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.
5. О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 (ред. от 15.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 4. Ст. 346.
6. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 01.06.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 13.10.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. Фадеева Е. С. Субъекты правового мониторинга мировой юстиции // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 2. С. 14–20.
9. Винницкий А. В. Публичные услуги в ЕС и России: конституционные основы и законодательное регулирование // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 101–114.
10. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 16–26.
11. Харинов И. Н. Публичные услуги в России: проблемы идентификации и классификации // Законодательство. 2016. № 9. С. 57–74.
12. Климашевская О. В. Проблемы действующей системы и структуры федеральных органов исполнительной власти // Власть. 2022. № 1. С. 98–102.
13. Стахов А. И., Ландерсон Н. В., Домрачев Д. Г. Публичная администрация в Российской Федерации как субъект административного процесса // Правоприменение. 2021. № 4. С. 55–77.

REFERENCES

1. Bakhrakh D.N., Rossinskii B.V., Starilov Yu.N. *Administrativnoe pravo* [Administrative law]. Moscow, 2008. 816 p.

2. Zelentsov A.B., Yastrebov O.A. The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal investigation). *Vestnik SPbGU. Pravo = Bulletin of Saint Petersburg State University. Law*, 2019, no. 4, pp. 626–654. (In Russ.).
3. Gogolev A.M. Public administration as a legal category. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*, 2015, no. 3, pp. 141–146. (In Russ.).
4. On the system and structure of federal executive authorities: Decree of the President of the Russian Federation No. 314 of March 9, 2004 (as amended November 20, 2020). In: *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2004. No. 11. Art. 945. (In Russ.).
5. On the structure of federal executive authorities: Decree of the President of the Russian Federation No. 21 of January 21, 2020 (as amended July 15, 2022). In: *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2020. No. 4. Art. 346. (In Russ.).
6. *On the general principles of the organization of public power in the subjects of the Russian Federation: Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 (as amended of January 6, 2022)*. In: *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2021. No. 52 (Part 1). Art. 8,973. (In Russ.).
7. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended of October 13, 2022). In: *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 2003. No. 40. Art. 3,822. (In Russ.).
8. Fadeeva E.S. The subjects of legal monitoring of Justice of the Peace. *Vestnik Baltiiskogo federal'nogo universiteta im. I. Kanta. Ser.: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki = IKBFU's Vestnik. Series: Humanities and Social Science*, 2018. No. 2. Pp. 14–20. (In Russ.).
9. Vinnitskii A.V. Public services in the EU and Russia: constitutional foundations and legislative regulation. *Sravnitel'noe konstitu-tsionnoe obozrenie Comparative Constitutional Review*, 2013, no. 3, pp. 101–114. (In Russ.).
10. Chirkin V.E. Legal face of public law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2005, no. 5, pp. 16–26. (In Russ.).
11. Kharinov I.N. Public services in Russia: problems of identification and classification. *Zakonodatel'stvo = Legislation*, 2016, no. 9, pp. 57–74. (In Russ.).
12. Klimashevskaya O.V. Problems of the current system and structures of federal executive authorities. *Vlast' = Power*, 2022, no. 1, pp. 98–102. (In Russ.).
13. Stakhov A.I., Landerson N.V., Domrachev D.G. Stakhov A. I., Landerson N. V., Domrachev D. G. Public administration in the Russian Federation as a subject of administrative process. *Pravoprimenenie = Law Enforcement*, 2021, no. 4, pp. 55–77. (In Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА ФАДЕЕВА – кандидат юридических наук, руководитель образовательных программ Высшей школы права Балтийского федерального университета имени И. Канта, Калининград, Россия, fadeevaelena25@gmail.com

МАРИНА ДМИТРИЕВНА ФЕРСТЕР – студент Высшей школы права Балтийского федерального университета имени И. Канта, Калининград, Россия, ferster-marina@list.ru

ELENA S. FADEEVA – Candidate of Sciences (Law), Head of Educational Programs at the Higher School of Law of the Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia, fadeevaelena25@gmail.com

MARINA D. FERSTER – student at the Higher School of Law of the Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia, ferster-marina@list.ru

Статья поступила 12.01.2023