

Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование)

А. Б. Зеленцов, О. А. Ястребов

Российский университет дружбы народов,
Российская Федерация, 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6

Для цитирования: Зеленцов, Александр Б., Ястребов, Олег А. 2019. «Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование)». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 4: 626–654.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>

В статье рассматриваются вопросы, связанные с возрастанием в российском административном праве интереса к категории «публичная администрация» и необходимостью разработки ее целостной концепции, отвечающей потребностям современного развития правовой системы России. Выявляются теоретические предпосылки построения этой концепции в досоветской науке административного права и определяются причины отказа от использования понятия публичной администрации в качестве общей, базовой категории в советский период. Раскрываются особенности представлений современных отечественных авторов о роли и значении этой категории в динамически изменяющемся административном праве России и анализируются ее сущностные признаки. Исследуются концептуальные подходы к пониманию публичной администрации в российском и зарубежном административном праве, ставится вопрос о необходимости и возможности интегративной дефиниции категории публичной администрации как базового понятия административного права. Предпринимается попытка показать место этой категории в системе таких понятий, как «исполнительная власть», «административная власть», «правительство», «государственная администрация», «муниципальная администрация», «публичное администрирование», «публичное управление». Обосновывается значение публичной администрации и публичного администрирования как парных категорий отечественной теории административного права. В рамках сравнительного правоведения анализируются подходы к классификации форм деятельности публичной администрации, связанных с реализацией административной функции, предлагается выделять такие ее формы, как «вмешивающееся публичное администрирование», «публичное администрирование предоставления услуг» и «содействующее публичное администрирование». Рассматриваются особенности организационной структуры публичной администрации в современном государстве и определяются ее виды. Делается вывод о целесообразности разработки и принятия закона о федеральной публичной администрации, а также региональных законодательных актов о публичной администрации субъектов РФ.

Ключевые слова: публичная администрация, административная функция, публичное администрирование, административная деятельность, публичная власть, исполнительная власть, правительство, организационная структура публичной администрации, виды публичной администрации.

1. Введение

В современной административно-правовой теории понятие публичной администрации имеет значение одной из базовых, ключевых категорий. Это понятие используется в качестве фундаментального в научной и учебной литературе подавляющего большинства государств, а само административное право исторически понималось и понимается как отрасль права, регулирующая организацию и деятельность публичной администрации.

В ряде государств указанное понятие законодательно закреплено, например в Общем законе о публичной администрации Коста-Рики 1978 г., в Законе о правовом режиме публичных администраций и общем административном производстве Испании 1992 г., в Органическом законе о федеральной публичной администрации Мексики 1976 г. В последней стране соответствующие законодательные акты приняты также на уровне штатов, например Органический закон о публичной администрации штата Пуэбла 1996 г., который в развитие федерального закона устанавливает основы организации и функционирования региональной «публичной администрации», как централизованной, так и «парагосударственной» (децентрализованной).

Понятие «публичная администрация» в советский период практически не использовалось в нашей стране, причем французский термин *administration publique* на русский язык переводился как «государственное управление». Однако категория «публичная администрация» по своему содержанию имеет значительно больший объем, чем понятие «государственное управление». Это обусловило, в частности, калькирование (заимствование) путем буквального перевода либо транслитерацию французского термина *administration publique* в других европейских языках: *public administration* (англ.), *administracion publica* (исп.), *amministrazione pubblica* (итал.) и т. д. В современной литературе приоритет введения в научный оборот термина «публичная администрация» нередко отдается президенту США В. Вильсону (1887 г.) (Логинова 2016, 235). Полагаем, однако, что генезис этого термина следует искать во французской литературе — одним из первых его использовал Ш.-Ж. Бонне в книге «Принципы публичной администрации» (*Principes de l'Administration Publique*, 1808). В XIX в. эта книга была переведена на многие европейские языки.

В современных условиях в российской административно-правовой науке все более отчетливо осознается необходимость широкого использования и концептуального осмысления понятия «публичная администрация». В этом контексте высказывается мысль о том, что в юридической науке «целесообразно использовать буквальный русский эквивалент западного термина — “публичная администрация” и разработать ее государственно-правовую доктрину, на первых порах — ее концепцию» (Козлова 2009, 53). Теоретические предпосылки для построения такой концепции можно обнаружить не только в зарубежной доктрине, но и в истории правовой мысли России.

2. Основное исследование

2.1. Исторические превратности категории «публичная администрация» в российской правовой науке. В отечественной литературе досоветского периода

термин «администрация» применительно к сфере публичного (государственного) управления достаточно широко применяли многие представители административно-правовой науки, рассматривая его в качестве одного из ключевых. Так, И. Т. Тарасов использовал это понятие в дефиниции административного права, трактуя его как совокупность «правил и норм, определяющих организацию, власть и деятельность администрации в данном государстве в данную эпоху» (Тарасов 1888, 5–6). В общей части системы административного права он выделял три составляющие, общие для всей деятельности администрации: 1) органы администрации; 2) власть администрации (исполнительную и принудительную); 3) обеспечение законности в деятельности администрации. Органы администрации И. Т. Тарасов подразделял на *органы правительства* (министерства, генерал-губернаторства и др.), *органы самоуправления* (губернские и уездные дворянские собрания и др.) и *соединства* (корпорации, общества, товарищества). Описывая административную систему (организацию администрации), в качестве основных форм ее построения он выделял административную централизацию и административную децентрализацию (Тарасов 1888, 166–171).

В советской доктрине в рамках марксистской методологии понятия «администрация» и «государственная администрация» теряют свое фундаментальное значение для выражения сущностных характеристик административного права и отесняются на второй план такими категориями, как «государственное управление», «управленческий аппарат» («аппарат государственного управления»), «органы государственного управления» и др. Отказ от широкого использования понятия «администрация», как и от многих других юридических конструкций, применявшихся в дореволюционном правоведении и зарубежной науке, был обусловлен стремлением к формированию нового советского административного права, отличающегося от буржуазного.

Отраслевая административно-правовая теория, как и теория права в целом, в советский период, по верному выражению О. А. Пучкова, отличалась аутоцентризмом: анализ административно-правовых институтов осуществлялся лишь в предметном поле отечественной государственно-правовой действительности, и она формировалась исключительно как теория советского административного права. Заданное в доктрине советского периода инерционное движение ведет к тому, что фундаментом современной теоретической мысли на уровне отраслевых наук остается исключительно российская государственность и происходит общий дрейф в сторону «привычных матриц теоретизирования» (Пучков 2001). Это, несомненно, служит одним из препятствий в объективной оценке необходимости введения на современном этапе административно-правовых институтов, понятий и конструкций, которые в свое время не принимались по идеологическим причинам или исключались как чуждые советскому праву. В современной литературе наблюдается определенная тенденция к пересмотру содержания ряда административно-правовых понятий, в результате чего возрождается их былое значение либо они получают новое смысловое наполнение. Этот пересмотр касается не только категории «публичная администрация», но и, в частности, такого понятия, как «административная ответственность» (Зеленцов 2018).

Необходимость переосмысления в постсоветский период понятия администрации в его применении к публичному управлению и возрастающая потребность

в его широком использовании были обусловлены процессами модернизации и децентрализации государственного управления. В ходе административных реформ появились субъекты, которые не соответствовали традиционному пониманию органа государственного управления, не вписывались в существующую централизованную систему органов исполнительной власти, но осуществляли административно-публичные функции, поскольку наделялись публичными полномочиями (негосударственные фонды, государственные корпорации, саморегулируемые организации и т. д.).

Конституционный суд РФ признал возможность осуществления публичных функций не только органами государственной власти, но и другими субъектами, к которым он отнес государственные учреждения и иные организации, реализующие «публично значимые функции» (Постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2012 № 19-П. Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 10 апреля, 2019. <http://www.consultant.ru>). С учетом правовой позиции Конституционного суда РФ законодатель признал возможность оспаривания решений и действий (бездействия) таких субъектов в административном порядке (Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). В Кодексе административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) от 08.03.2015 № 21-ФЗ предусматривается оспаривание в судебно-административном порядке решений и действий (бездействия) не только органа государственной власти, органа местного самоуправления, но и «некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций» (п. 3 ч. 2 ст. 1), «иного органа, организации, наделенных государственными или иными публичными полномочиями» (ч. 1 ст. 218).

Появление подобного рода «иных органов и организаций» вызывает необходимость в обобщающей категории, способной выразить их организационно-функциональные связи с системой исполнительных органов государственной власти. В современных условиях достоинствами такой обобщающей категории обладает понятие «публичная администрация». В досоветской теории административного права для этих целей, например И. Т. Тарасовым, использовалось понятие «администрация», которое идентифицировалось с административной организацией государства. В перестроечный период одним из первых попытку возродить былое значение понятия администрации (государственной, публичной) и возвысить его до уровня фундаментальной категории административного права предпринял Д. Н. Бахрах. Впервые в постсоветской науке он определяет административное право не просто через категорию государственного управления, а как отрасль, которая «регулирует отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственной и муниципальной администрации» (Бахрах 1993, 1–2).

Д. Н. Бахрах редко использовал понятие публичной администрации в качестве категории высокого уровня обобщения (Бахрах 2006, 67–77). Между тем в современной отечественной науке объем исследований, специально посвященных концептуальному осмыслению этой категории, неуклонно возрастает. В последнее десятилетие предпринимаются попытки ввести понятие публичной администрации в учебную литературу. Однако, используя это понятие, отдельные авторы не на-

зывают его признаков, не дают дефиниции и фактически сводят публичную администрацию к системе органов исполнительной власти (Дмитриев, Полянский, Трофимов 2009, 151–159).

Среди наиболее заметных отечественных изданий, где категории публичной администрации придается достаточно большое значение, выделяются учебники по административному праву А. И. Стахова и П. И. Кононова. В последнем издании одного из них рассмотрению вопроса о понятии, структуре и характерных особенностях публичной администрации в России отводится самостоятельный параграф (Стахов, Кононов 2018, 116–128). В другом учебнике, вышедшем под ред. А. И. Стахова, публичная администрация трактуется уже как субъект российского административного права и раскрытию этого вопроса посвящается целая глава. Дефиниция публичной администрации строится на включении в содержание определяемого понятия только органов исполнительной власти (централизованной администрации) и органов местного самоуправления (территориально децентрализованной администрации) (Стахов (ред.) 2019, 96–97).

Между тем организационную структуру публичной администрации вряд ли можно ограничивать таким субъектным составом. Изменения в сфере публичного управления, произошедшие в России в результате административной реформы, настоятельно требуют дальнейшей конкретизации и концептуализации этого понятия, в том числе с использованием метода сравнительного правоведения.

2.2. Концептуальные подходы к пониманию публичной администрации в современном правоведении. Термином «администрация» (от лат. *administratio* — управление, руководство, заведывание) обозначается как административная деятельность, (администрирование или управление, понимаемое как административная деятельность), так и субъект, осуществляющий эту деятельность. Кроме того, этот термин применяется для обозначения руководящего (управляющего) персонала и должностных лиц какого-либо учреждения или предприятия, а также распорядителей, ответственных устроителей чего-либо (Словарь иностранных слов 1987, 17). Полисемия термина проявляется в различных подходах к его использованию в российской и зарубежной административно-правовой науке.

В зарубежной литературе понятие «публичная администрация» используется, как правило, в двух основных значениях:

- в *организационном (субъектном) смысле* публичная администрация понимается как определенная система административных органов и учреждений, осуществляющих управленческие полномочия исполнительной власти и сервисные функции государства; в этом смысле публичная администрация — совокупность субъектов, ответственных за реализацию административной функции публичной власти, в том числе за предоставление публичных услуг (Cretella 2000, 17);
- в *материальном (предметном) смысле* термин «публичная администрация» означает публичное администрирование, т. е. конкретную административную деятельность, которая осуществляется определенной системой органов и учреждений, наделенных публичными полномочиями для удовлетворения публичных нужд.

Заслуживает внимания то, что в силу многозначности этого термина в литературе и законодательстве отдельных государств, например Испании, понятие «пу-

бличная администрация» в материальном смысле (публичная административная деятельность) пишется со строчной буквы, а в организационном (субъектном) смысле — с прописной (Garrido Falla, Palomar Olmeda, Losada Gonzalez 2005, 34–35).

В современном зарубежном правоведении выделяется целый ряд концептуальных подходов к определению публичной администрации; к основным из них относятся: 1) *материальный*, или *предметный (функциональный)*, подход, основанный на понимании публичной администрации как функции государства; 2) *формальный*, выдвигающий на первый план особую юридическую силу и формальные характеристики правовых актов административной деятельности; 3) *субъектный*, или *организационный*, подход, для которого решающей характеристикой публичной администрации выступает ее построение как обособленной административной организации государства (Barrero Rodriguez, Escribano Collado, Lopez Menudo 2014, 33).

Формирование *материальной теории публичной администрации* в зарубежной литературе связывается с немецкой доктриной XIX в. и конкретно с именами Л. фон Штейна и П. Лабанда, которые заложили подход к пониманию администрации как «волевой функции государства», направленной на исполнение его властных решений, как деятельности по исполнению законов. Этот подход стал отправным пунктом для многих последующих теоретических построений, конкретизировавших понимание администрации (управления) как административной функции государства, раскрывающих ее отдельные стороны и отличие от других функций государства. В частности, Л. Дюги и Г. Жезе, Р. Боннар, представители так называемой школы Бордо, сводили предназначение публичной администрации как функции государства исключительно к предоставлению публичных услуг. Дистанцируясь от такого подхода, М. Ориу обосновал безусловность отнесения к административной публичной деятельности и таких форм деятельности администрации, которые связаны с реализацией ее властных публичных полномочий. Концепция М. Ориу продемонстрировала несостоятельность полного отождествления административной функции с деятельностью по предоставлению публичных услуг.

В рамках названного теоретического направления было обосновано, что административную публичную деятельность нельзя отождествлять только с деятельностью органов исполнительной власти, поскольку ее могут осуществлять также административные органы (аппарат) законодательной и судебной власти. Административную деятельность и управленческие функции в публичных интересах могут осуществлять также негосударственные публичные организации и субъекты частного права, уполномоченные по закону на реализацию отдельных функций публичного управления и находящиеся в этом качестве в подчинении органов исполнительной власти либо под их контролем.

Новый важный этап в концептуальном осмыслении форм административной деятельности связан с творчеством немецкого ученого Э. Форстхоффа, который в труде «Правовые вопросы предоставляющей администрации» (Forstthoff 1959) обозначил переход от традиционного понимания публичного управления как властного обязывающего воздействия к позитивному публичному управлению, в рамках которого отношения администрации и граждан строятся как отношения взаимного участия (*Tailhabe*) (подробный анализ концепции Э. Форстхоффа см. в: Васильева 2009, 12–13 и сл.). Для обозначения новых форм административной дея-

тельности Э. Форстхофф вводит новые категории, в частности понятие *Leistungsverwaltung*, которое он раскрывает как «предоставляющую административную деятельность», осуществляемую в общественных интересах, как «управление, направленное на обеспечение нормальных условий жизни граждан» (Васильева 2009, 14–15).

В рамках *формального подхода* к пониманию публичной администрации акцентируется внимание на специфике юридической силы административной деятельности и особенностях ее форм — административных актов и административных договоров. В числе ярких представителей этого подхода выделяется итальянский ученый Г. Занобини. Концептуальные построения, характеризующие формальный подход, отличаются многообразием. Так, в немецкой литературе термин «публичная администрация» в формальном смысле используется в двух основных значениях. Одно из них характеризует любую деятельность по публичному администрированию, независимо от того, осуществляется ли она органами исполнительной власти или административным аппаратом, обслуживающим деятельность органов законодательной или судебной власти. Кроме того, публичная администрация в формальном смысле понимается как публичное администрирование посредством административных процедур, придающих юридически формальный характер административной деятельности и принимаемым в ходе ее осуществления решениям (Wolff Hans, Bachof, Stober 2006, 49–50).

Субъектный подход представлен концепциями, которые делают акцент на интерпретации публичной администрации как административной организации государства и раскрытии ее институциональных характеристик. Так, в испанской литературе в рамках этого подхода выделяются два основных направления: *органическое (организационное)* и *персоналистское* (Barrero Rodriguez, Escribano Collado, Lopez Menudo 2014, 37).

Концепции, представляющие *органическое направление*, исходят из понимания публичной администрации как «инструментальной организации» правительства, аппарата правительственной власти, на который возлагается осуществление ее целей и функций. Они рассматривают правительство как высшее звено в иерархической организации исполнительной власти, а публичную администрацию — как подчиненную ему административную организацию (Trayter Jimenes 2013, 40).

Персоналистская концепция (или *концепция публичной администрации как юридического лица*) исходит из того, органическая теория лишает публичную администрацию собственной юридико-институциональной самостоятельности, поскольку жестко привязывает ее к исполнительной власти как вышестоящей организации, тогда как публичная администрация должна соотноситься непосредственно с самим государством: публичная администрация персонифицирует государство в его отношениях с частными лицами и действует в рамках специально установленного для нее правового режима. Как отмечает один из выдающихся представителей этой теории, Э. Гарсия де Энтеррия, персонализация публичной администрации выступает первичной основой и условием существования административного права, для которого публичная администрация не может не быть юридическим лицом (*persona juridica*) (Garcia de Enterria 2008, 32). По мнению этого автора, наличие юридической личности у публичной администрации — это единственный фактор, который всегда ее характеризует и не меняется, как могут меняться составляющие

ее органы, структуры и функции. Установление административно-правовых отношений становится возможным лишь постольку, поскольку публичная администрация представляет собой юридическое лицо, выступает субъектом права, который проявляет свою волю в издании актов, заключении соглашений и несет ответственность и т. д. (Garcia de Enterría 2008, 32).

Идеи персоналистской теории частично отражены в действующем испанском законодательстве. Так, в ч. 4 ст. 3 Закона о юридическом режиме публичного сектора 2015 г. установлено, что любая из публичных администраций, указанных в законе, действует при реализации своих целей в качестве «единой юридической личности» (*personalidad jurídica única*).

В современном российском праве главенствует организационный подход к пониманию публичной администрации. В значительной мере это обусловлено тем, что в русском языке термин «администрация» обозначает субъекта — носителя административной деятельности, но не саму эту деятельность. Для обозначения такой деятельности используются иной термин — «администрирование».

В советский период понятие «администрирование» определялось в первом своем значении как синоним управления, «умения организовывать исполнительно-распорядительную деятельность», однако использовалось больше во втором значении, имеющем определенный негативный оттенок, и понималось как формальное управление посредством приказов, командования без учета роли и мнения масс, как бюрократический стиль управления, характеризующийся присущей ему односторонней ориентацией на меры принуждения как единственно эффективные средства обеспечения должного поведения управляемых либо неоптимальным решением вопросов без вхождения в существо дела, но в рамках формальных требований (Осипов (ред.) 1995, 10).

Понятие «администрирование» в качестве сколько-нибудь значимой категории практически не использовалось в административно-правовой литературе советского периода. Доминирующей базовой категорией в административном праве было и остается понятие «управление». Предмет административного права ограничивался (и в значительной мере ограничивается до сих пор) сферой отношений, обозначаемой термином «государственное управление», под которым понималась государственная исполнительно-распорядительная деятельность, форма государственного управляющего воздействия на общественную жизнь (Козлов (ред.) 1985, 3–12, 37). Соответственно, административное право трактуется как право государственного управления, а в понимании управления доминирует подход, названный в зарубежной науке предметным (материальным). Однако этот материальный подход в отечественном административном праве характеризует трактовку именно государственного управления, тогда как в современном понимании публичной администрации в нашей доктрине доминирует подход субъектный.

2.3. Проблема интегративного определения понятия публичной администрации. При решении указанной проблемы неизбежно встает целый ряд принципиальных вопросов. Возможно ли построение логически непротиворечивой синтетической дефиниции, отражающей базовые характеристики публичной администрации как целого в единстве ее субъектных и предметных измерений? Или такое определение невозможно, поскольку в качестве дефиниенса неизбежно будет выступать либо субъект (организация в ее различных трактовках), либо админи-

стративная деятельность, раскрываемая через ее различные модусы и функциональную направленность? Актуальна ли разработка интегративного определения публичной администрации для современной отечественной науки административного права?

Дефиниции публичной администрации, предлагаемые в русскоязычной литературе, исходят главным образом из ее трактовки как особой организации. Так, под публичной администрацией предлагается понимать «функциональное объединение (совокупность функционально взаимосвязанных) органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также их структурных подразделений, территориальных органов и должностных лиц, наделяемых административно-публичными полномочиями» (Стахов (ред.) 2019, 97). Акцент на субъектной интерпретации публичной администрации делается и в трудах по общей теории управления (Понкин 2013, 8).

Однако в отечественном правоведении можно встретить и отдельные трактовки понятия администрации как «организующей деятельности государства», «повседневной практической работы по осуществлению государственного управления в той или иной сфере» (Корякин, Кудашкин, Фатеев 2008, 3). Такая интерпретация термина «администрация» через категорию деятельности — исключение из общего правила его использования в русском языке, где он обычно обозначает субъекта административной деятельности, а не саму эту деятельность.

Вместе с тем в современной российской литературе в качестве синонима публичной администрации или альтернативной ему категории нередко используется понятие «публичное администрирование», которое определяется как «деятельность органов управления и должностных лиц применительно к решению проблем всего общества в целом» (Гоголев 2015, 142) либо как «деятельность органов и учреждений (организаций), подчиненных политической власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах и наделенных прерогативами публичной власти» (Волков 2012, 16–17). Очевидно, что во втором случае определяется не столько публичное администрирование, сколько органы, его осуществляющие и входящие в структуру публичной администрации.

Анализ авторских определений публичного администрирования, имеющихся в российской доктрине, позволяет выявить тенденцию его трактовки как понятия, характеризующего деятельность публичной администрации, т.е. как публичную административную деятельность. Так, под публичным администрированием предлагается понимать «урегулированную нормами права деятельность публичной администрации (институтов публичной власти и публичной службы), которая направлена на реализацию законных прав и свобод человека и гражданина, удовлетворение потребностей общества и государства, исполнение нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, обеспечение верховенства права, соблюдения Конституции и законодательства» (Денисенко 2016, 131).

В этом случае проявляется тенденция к пониманию публичной администрации и публичного администрирования в качестве близких по своей природе, но различных по смыслу понятий. Более того, по нашему мнению, надо идти дальше и концептуализировать их как парные категории — взаимосвязанные, но самостоятельные административно-правовые понятия, характеризующие администра-

тивную организацию и функционирование публичной власти. Именно такое понимание публичной администрации в единстве с публичным администрированием может стать основой построения ее современной концепции в отечественной административно-правовой доктрине.

Обращение к опыту зарубежных доктрин в решении этого вопроса показывает, что наиболее распространено раздельное определение публичной администрации как *организации* и публичной администрации как *деятельности*. Так, известный португальский правовед Д. Фрейташ ду Амарал дает, по сути, два развернутых определения. В организационном смысле он определяет публичную администрацию как «систему органов, служб и агентов государства, а также иных коллективных публичных лиц, которые от имени общества обеспечивают постоянное и регулярное удовлетворение коллективных потребностей в безопасности, благосостоянии и культуре» (Freitas do Amaral 1993, 36–37). В материальном смысле, по его определению, «публичная администрация — это типичная деятельность организаций и индивидов, которые под руководством или контролем политической власти, от имени общества осуществляют задачу постоянного и регулярного удовлетворения коллективных потребностей в безопасности, социально-экономическом благосостоянии и культуре в рамках действующего законодательства и под контролем компетентных судов» (Freitas do Amaral 1993, 48).

Использование двух определений для раскрытия сущности публичной администрации в ее трактовке зарубежной наукой вызвано тем, что целостное представление об этом явлении нельзя составить, опираясь только на субъектный или предметный подход. Многогранность и многозначность данного понятия отражают сложность стоящего за ним реального феномена и требуют бинарной дополнительной подходов к его интерпретации, что позволяет определить его границы в наиболее значимых плоскостях — организационной и функциональной. Причем категория «публичная администрация как организация» приобретает смысл только через соотношение с категорией «публичная администрация как деятельность».

Зарубежной науке административного права известны попытки разработать единое, интегративное определение публичной администрации, которое охватывало бы различные концептуальные подходы к ее пониманию. В частности, под публичной администрацией предлагается понимать «совокупность задач (администрация в материально-функциональном смысле), возложенных на систему служб, организованных в соответствии со специальными принципами (администрация в организационном смысле), которые выражаются посредством актов управления, имеющих собственную юридическую силу и ценность (администрация в формальном смысле)» (Dias, Oliveira 2010, 16).

Интегративный подход, как метод синтезирующий, ведущий к целостному пониманию социальных явлений, продуктивен при условии, что он не подменяется эклектическим подходом, который объединяет элементы, не имеющие единого теоретического основания, и создает внешнюю видимость логической строгости раскрытия предмета.

В российском административном праве интегративный подход, несомненно, перспективен, в том числе при разработке концепции публичной администрации. Вместе с тем, решая этот вопрос, следует исходить из четкого разграничения двух самостоятельных категорий: 1) *публичная администрация* как категория, иденти-

фицирующая административную организацию публичной власти, и 2) *публичное администрирование* как категория, характеризующая функционирование публичной администрации, виды, способы, методы ее деятельности и выражающая административную форму публичного управления. Публичную администрацию и публичное администрирование в качестве категорий российского административного права следует рассматривать как бинарные оппозиции, раскрывающиеся на основе принципа дополнительности в их взаимообусловленности и взаимосвязи.

Одно из условий разработки стройной концепции публичной администрации — ее отграничение от частной администрации, т.е. администрации организаций, не относящихся к структуре государственной и муниципальной власти. В отличие от частной администрации, публичная администрация в современной теории административного права характеризуется следующими чертами:

- направлена на удовлетворение публичных интересов и обеспечение базовых социальных ценностей (публичная цель деятельности);
- уполномочена непосредственно устанавливать и поддерживать соответствующие официальные отношения между публичной властью и частными лицами в тех областях общественной жизни и в тех управленческих ситуациях, в которых вмешательство этой власти важно и необходимо;
- в отношениях с органами публичной администрации как субъектами, официально осуществляющими административную власть, индивиды и организации, не наделенные какими-либо публичными официальными полномочиями, выступают как *частные лица*, преследующие свой индивидуальный, личный (партикулярный) интерес;
- публичная администрация официально представляет государство и муниципальные образования в повседневных отношениях с частными лицами по вопросам, связанным с осуществлением публичных функций и предоставлением публичных услуг;
- в отличие от частной администрации, органы публичной администрации вправе издавать обязательные для третьих лиц действующие *ad extra* (вовне) подзаконные нормативные и индивидуальные акты, необходимые для реализации законов, обеспечения общественных интересов и инициатив;
- деятельность по реализации публичных целей осуществляется государственными, муниципальными и иными органами и организациями — официальными носителями властных публичных функций и прерогатив, уполномоченными законом на их применение, в том числе на легитимное применение мер государственного принуждения;
- в отличие от частной администрации, организационная структура и функционирование публичной администрации по общему правилу регулируются нормами административного права, которые призваны обеспечить законность ее деятельности по реализации публичных интересов и предоставлению полноценных публичных услуг.

Исходя из выделенных отличий публичной администрации от частной, определение публичной администрации предполагает указание на следующие важные для выражения ее сущности признаки: 1) специфику составляющих ее органов; 2) специфику деятельности, посредством которой обеспечивается функциониро-

вание этих органов; 3) основную целевую установку этой деятельности — обеспечение публичных интересов; 4) организационно-правовые средства этой деятельности — издание правовых актов управления, имеющих юридическое значение для реализации властных функций и предоставления публичных услуг.

С учетом названных существенных признаков можно предложить такое определение: *публичная администрация* представляет собой систему государственных и муниципальных органов, иных органов, учреждений и организаций, которые во исполнение закона и в установленном им порядке осуществляют в публичных интересах управленческие функции посредством принятия правовых актов управления, направленных на реализацию возложенных на этих субъектов властных полномочий и исполнение обязанностей по предоставлению публичных услуг.

Публичная администрация осуществляет *публичное администрирование*, т. е. реализует весь комплекс публичных мероприятий административного характера, связанных с исполнением законов, поддержанием правопорядка и общественной безопасности, обеспечением и защитой прав и законных интересов частных лиц, предоставлением публичных услуг, а также применением в установленных законом случаях мер административного принуждения. Публичное администрирование — способ функционирования публичной администрации, способ реализации ее функций как административной организации государства. Такое понимание публичного администрирования, по сути, исходит из его отождествления с публичной административной деятельностью. Этот подход достаточно широко распространен в русскоязычной административно-правовой литературе (см. об этом: Бондаренко 2017).

Вместе с тем в современной отечественной литературе встречается подход, трактующий публичное администрирование в ином — специальном — смысле.

2.4. Публичное администрирование как особый вид административной деятельности. В российской административно-правовой литературе даются различные теоретические интерпретации категории «публичное администрирование» в специальном смысле, причем английский термин *public administration* одни авторы переводят традиционно в «зауженном» значении как «государственное управление» или «государственное администрирование», другие — как «публичное администрирование» (Волков 2017).

При экспликации соотношения названных понятий высказываются, например, суждения о том, что понятие «государственное администрирование» гораздо шире понятия «государственное управление», так как охватывает не только «исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию государственно-властных предписаний, [но и] правотворческую деятельность законодательной власти, предусматривающую их выработку, и, кроме того, правоприменительную деятельность судебной власти, связанную с защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод человека и гражданина, привлечением к ответственности лиц, совершивших противоправные деяния» (Гоголев 2015, 145–146). Предметная сфера государственного администрирования необоснованно расширяется и ограничивается от предметной области государственного управления. В нее включаются, например, институты государственных услуг и восстановления незаконно нарушенных должностными лицами прав юридических и физических лиц на основании КАС РФ (Гоголев 2018, 23–25).

На наш взгляд, такая трактовка государственного администрирования излишне широка. При разработке современной концепции публичной администрации считаем целесообразным разводить понятия публичного и государственного администрирования с одной стороны и публичного администрирования и публичного управления — с другой. Государственное администрирование выступает как ядро, центральное звено публичного администрирования, которое осуществляется публичной администрацией и реализуется не только государственными органами (органами исполнительной власти, административным аппаратом законодательной и судебной власти, иными органами и учреждениями), но и негосударственными органами и организациями, наделенными публичными функциями для обеспечения публичных интересов.

Понятие «публичное управление» имеет более общее значение. Как отмечает И. В. Понкин, оно отражает интегральный системный механизм, подсистемами и элементами которого выступают политические программные ориентиры и приоритеты, нормативное регулирование, процедуры, финансируемые и реализуемые государством или органами местного самоуправления централизованные и децентрализованные организационно-управленческие структуры и их персонал, отвечающие за администрирование в определенных областях общественных отношений на национальном, субнациональном и местном уровнях» (Понкин 2017, 46).

В этом общем смысле категория «публичное управление» объемлет понятия публичной администрации и публичного администрирования и может рассматриваться как базовая, исходная для теории публичного управления. В то же время понятие публичной администрации, реализующей публичное администрирование, является ключевым для теории административного права. Оно отражает специфику этой отрасли права и может рассматриваться как системообразующий для построения обновленной системы административно-правовой науки России.

В контексте административно-правовой теории (впрочем, как и теории публичного управления) публичное администрирование следует рассматривать в двух смыслах: 1) в общем смысле — как исполнительно-распорядительную деятельность публичной администрации по реализации административной функции, включающей и предоставление услуг, и руководство публичными службами; 2) в специальном смысле — как реализацию особой модели управленческой деятельности публичной администрации, выражающуюся в использовании новых концептуальных установок и специального управленческого инструментария (см., напр.: Тихомиров (ред.) 2018, 13–16). При таком подходе публичное администрирование может трактоваться как особая форма деятельности органов публичной администрации, осуществляемая на основе новой методологии публичного управления, нацеленной на повышение его эффективности.

Указанная методология разработана, в частности, в рамках двух новых теорий публичного администрирования: нового публичного менеджмента (НПМ, *New Public Management, NPM*) и нового публичного администрирования (НПА, *New Public Administration, NPA*). Ориентируя деятельность публичной администрации, эти теории акцентируют внимание на:

- достижении высокой результативности публичного управления посредством превращения его организационных структур в более экономичные, энергичные и эффективные;

- делегировании полномочий на нижние уровни управленческой иерархии;
- ответственности, подотчетности и транспарентности органов публичной администрации;
- упрощении, оптимизации и ускорении административных процедур, реализуемых гражданами в отношениях с органами публичной администрации с целью повышения эффективности, оперативности, актуальности и полезности этих процедур;
- использовании системы бюджетирования, ориентированного на результат, бухгалтерского учета и финансовой отчетности, которые раскрывают новые подходы к публичному управлению и др.

Основное различие между моделями НПМ и НПА как двумя новыми формами публичного администрирования состоит в следующем. Концепция НПМ ориентирует на внедрение в систему публичного управления механизмов менеджмента, характерных для частного сектора, в целях создания конкурентной среды поставщиков публичных услуг, в том числе конкурирующих между собой государственных учреждений, некоммерческих организаций и частных фирм. В рамках концепции НПМ обосновывается переход от бюрократической, исполнительской публичной администрации к ее предпринимательской модели (Wolff, Bachof, Stober 2006, 50–51). Эта модель исходит из понимания государства как *служителя* публичным интересам, основной функцией которого выступает производство общественно значимых услуг: от сугубо бытовых (снабжение энергией, лекарствами и т. д.) до защиты самой жизни граждан (противопожарные, правоохранительные службы, обеспечение обороны и т. д.). Гражданин представляет собой покупателя этих услуг, и потому государство должно ориентироваться на него как на клиента, который обладает правом выбора. Исходя из этого, эффективность деятельности публичной администрации оценивается сквозь призму удовлетворения потребностей и конкретных запросов потребителя. Модель НПМ как клиентоориентированного сервисного управления отдает приоритет ценностям свободы индивидуального выбора, использованию материальных стимулов, созданию конкурентной среды.

В отличие от менеджериальной модели, стратегия НПА состоит в формировании такой публичной администрации, которая служила бы целям большей социальной справедливости в обществе (Баранов 2012, 55–56). Основной акцент здесь делается на расширении участия населения в управлении государством, что становится возможным в связи с развитием интернет-технологий и стандартов электронного правительства.

Новые модели публичного администрирования представляют собой определенные комплексы идей, принципов, методов, тактик и стратегий, направленных на преодоление неэффективности, присущей общей (традиционной) модели публичного администрирования. Особенности этой модели состоят в том, что она ориентируется в первую очередь на реализацию политических целей, повышение ответственности, следование правилам и процедурам управления. В отличие от нее новые модели публичного администрирования призваны обеспечить результаты, важные для граждан и общества, гарантировать эффективное использование материальных стимулов, улучшение обратной связи между органами публичной администрации и частными лицами и т. д. (Ковальчук 2017, 141–143). Государству

отводится функция своеобразного «сервисного центра» по обслуживанию интересов граждан и общества, а публичной администрации — роль главного служебного инструмента, гарантирующего полноценный публичный сервис. Эта модель выражает суть официально провозглашенной руководством России задачи построения сервисно ориентированного государства.

Таким образом, публичное администрирование как категорию, применяемую в русском языке в *специальном смысле*, т. е. в смысле использования различных моделей нового публичного администрирования, следует отличать от его понимания в *общем смысле* как способа осуществления публичной административной деятельности.

В пользу такого подхода свидетельствует, например, опыт, отраженный в Законе Литовской Республики 1999 г. от 17.06.1999 № VIII-1234 «О публичном администрировании», в п. 1 ст. 2 которого публичное администрирование определяется как «регламентируемая законами и другими правовыми актами деятельность субъектов публичного администрирования, направленная на осуществление законов и других правовых актов: вынесение административных решений, осуществление контроля за реализацией законов и административных решений, оказание установленных законодательством административных услуг, администрирование оказания публичных услуг и внутреннее администрирование субъекта публичного администрирования».

Законодатель Литвы отдает здесь предпочтение категории «публичное администрирование», используя вместо категории «публичная администрация» понятие «система субъектов публичного администрирования». Тем не менее гл. 2 «Публичное администрирование» названного закона начинается с характеристики системы его субъектов, т. е. с определения параметров публичной администрации в организационном смысле. С определения субъектов, входящих в систему публичной администрации, начинаются и принятые во многих странах законодательные акты о публичной администрации (например, Общий закон о публичной администрации Гондураса 1986 г.).

Один из важных вопросов законодательного регулирования — проблема включения в систему публичной администрации правительственных политических органов — президента и правительства. Опыт решения этого вопроса в законодательстве и доктрине современных государств различен и требует самостоятельного сравнительно-правового анализа.

2.5. Публичная администрация, исполнительная власть, правительство: соотношение понятий. В российской и зарубежной доктринах принято считать, что публичная администрация как организационная структура интегрирована в систему исполнительной власти. Означает ли эта интегрированность полное совпадение систем исполнительной власти и публичной администрации?

В российской литературе стало общим правилом отождествление понятий «система органов исполнительной власти» и «государственная администрация» (Словарь административного права 1999, 41). Понятие «система публичной администрации» также довольно часто отождествляется со всей системой органов исполнительной власти, включая Правительство РФ и Президента РФ, за которым признается особое место в этой системе (Порываев 2018, 45–46). Д. Н. Бахрах однозначно исключал из организационной структуры публичной администрации

только институт Президента РФ и глав субъектов РФ, не высказываясь прямо относительно включения в ее состав Правительства РФ (Бахрах 2006, 72). А. И. Стахов и П. И. Кононов безоговорочно относят к структуре публичной администрации в России всю систему исполнительной власти, в том числе Правительство РФ (Стахов, Кононов 2018, 127).

Однако вряд ли оправданно полностью и безоговорочно отождествлять организационную структуру публичной администрации с организационной структурой исполнительной власти, поскольку в этой структуре присутствует государственный орган, который не может быть без определенных уточнений отнесен к системе публичной администрации. В конституционном порядке он наделяется прерогативами и функциями, отсутствующими у других органов и учреждений публичной администрации. Этот орган — правительство, которое на уровне высшего руководства страной представляет исполнительную власть как субъект, ответственный за исполнение законов.

Правительство как орган, возглавляющий исполнительную власть, в современном демократическом государстве по отношению к публичной администрации осуществляет две важнейшие функции: 1) правительственную функцию, или функцию политического руководства публичной администрацией, которая связана с определением и реализацией общих целей и управленческих приоритетов ее деятельности; 2) административную функцию, содержанием которой являются исполнение законов и организация деятельности публичной администрации по обеспечению публичных интересов.

В зарубежной административно-правовой доктрине, в отличие от российской, понятие «правительство» многозначно. С одной стороны, этим понятием в широком смысле обозначаются все высшие органы государственной власти, вырабатывающие и определяющие политику государства во всех сферах жизни общества. С другой стороны, под правительством в узком смысле понимается конституционный орган или группа органов, стоящих во главе исполнительной власти. Кроме того, как и в случае с понятием «публичная администрация», термин «правительство» используется в двух значениях: 1) в *материальном, функциональном* понимании этот термин обозначает *правление* как политическую функцию, связанную с решением основополагающих вопросов государственной жизни; 2) в *субъектном, институциональном* понимании правительство — это орган государственной власти, возглавляющий исполнительную власть.

В административно-правовой науке современных государств понятия «правительство» и «публичная администрация» по общему правилу разграничиваются (Козырин, Штатина (ред.) 2003, 30; Ялбулганов, Силайчев 2011, 33–34). Такое разграничение осуществляется в зависимости от того, идет ли речь о политическом руководстве или об административной деятельности, подчиненной не только законам, но и решениям правительства. Соответственно, правительство рассматривается изначально как политический компонент исполнительной власти, который регулируется преимущественно нормами конституционного права. Публичная администрация понимается как административный компонент исполнительной власти, деятельность которой попадает в сферу административно-правового регулирования, связанного с решением технико-управленческих вопросов исполнения законов. В условиях правового государства в системе разделения властей прави-

тельство по отношению к другим властям выступает как носитель исполнительной власти, которая в части, касающейся публичной администрации, предстает как правительственная распорядительная власть. Исполнительная власть публичной администрации проявляет себя в качестве административной власти: она носит производный характер, вторичный в сопоставлении с исполнительной правительственной властью, определяющей во исполнение закона ее политические цели и приоритеты.

Административная власть публичной администрации связана с реализацией административной функции в таких ее формах, как обеспечение правопорядка и безопасности, предоставление публичных услуг, содействие, поддержка, использование мер административного принуждения и т. д. Правительственная власть осуществляет политическую функцию, которая выражается в политическом руководстве и подзаконном регулировании. Обе эти функции — политическая и административная — направлены на исполнение законов. Однако политическая функция правительственной власти имеет важную особенность: она реализуется органом (органами), полномочия которых проистекают непосредственно из Конституции, и регулируется конституционно-правовыми нормами.

Вместе с тем это не исключает возможности осуществления правительством (правительственными органами) не только политической, но и административной функции. Обе названные функции могут осуществлять также и министры: в качестве членов правительства они реализуют политические полномочия, а в качестве руководителей министерств — политические и административные.

Вопрос о включении в систему публичной администрации органов, осуществляющих политические (правительственные) функции, в законодательстве современных государств решается по-разному. Так, Общий закон Гондураса о публичной администрации 1986 г. прямо относит все органы исполнительной власти, включая президента, совет министров и департаменты (министерства), к системе централизованной администрации. Органический закон Мексики о публичной администрации 1976 г. (в ред. 2018 г.) демонстрирует другой подход: к системе централизованной публичной администрации относятся только административные органы (офис (канцелярия) президента, государственные департаменты (министерства), юридический совет исполнительной власти и координируемые регулирующие органы). Испанский Закон о юридическом режиме публичного сектора 2015 г. в ч. 3 ст. 3 устанавливает, что публичные администрации (национальная, автономных сообществ, местных образований) функционируют под руководством соответствующих правительственных органов для достижения целей, определяемых действующим законодательством. В гл. 2 «Об органах публичных администраций» данного закона в систему публичных администраций включаются только административные органы. Под этими органами (ст. 5) понимаются административные единицы, которые наделены полномочиями, влекущими юридические последствия для третьих лиц, или деятельность которых носит предписывающий характер.

Различия в подходах к определению структурных компонентов публичной администрации, обусловленные формой правления, доктринальными установками, особенностями политико-правовой культуры и другими факторами, вызывают необходимость в разграничении понятий публичной администрации в широком и узком смысле. Под публичной администрацией в узком (*строгом*) смысле следует

понимать такую, которая включает только органы, осуществляющие административные функции. При понимании публичной администрации в *широком смысле* в ее систему включаются не только административные, но и правительственные органы (президент, правительство), которые осуществляют политическое руководство административными органами.

2.6. Административная функция и формы ее реализации в деятельности публичной администрации. Сущность административной функции, реализуемой публичной администрацией, состоит в применении закона к конкретным управленческим ситуациям путем их создания, изменения или прекращения в рамках, предписанных законом, в том числе в порядке, установленном административными процедурами. В системе разделения властей эта функция типична для исполнительной власти. Однако административную деятельность в соответствии с законом могут осуществлять управленческие органы, обслуживающие функционирование законодательной и судебной ветвей власти. Кроме того, в управленческую деятельность по реализации публичных сервисных функций в современных условиях вовлекаются и негосударственные организации, обеспечивающие достижение государственных целей.

Таким образом, в современном государстве *административная публичная функция* реализуется в административной деятельности разнородных публичных субъектов, в совокупности образующих систему публичного администрирования. К числу таких субъектов относятся органы исполнительной власти, иные государственные органы, в том числе административный аппарат, обслуживающий функционирование органов законодательной и судебной властей, исполнительные органы местного самоуправления, иные государственные и негосударственные субъекты, которые для целей публичного администрирования наделяются законом определенными публичными полномочиями.

Административная деятельность публичной администрации может быть подразделена на различные *виды*. В отдельных зарубежных источниках вместо категории «вид» используется понятие «форма» административной деятельности. При этом отсутствует согласие по поводу числа видов (форм) деятельности, осуществляемой публичной администрацией. Одни авторы выделяют две такие формы («вмешивающаяся» и «предоставляющая» деятельность) (Васильева 2009, 38–42), другие — три («вмешивающаяся», «предоставляющая», «содействующая») (Arana Garcia et al. 2013, 227–229), третьи — до пяти (Di Pietro 2017, 125).

В отечественной литературе предпочтительнее, на наш взгляд, использовать термин «вид» (а не «форма»), учитывая наличие устоявшегося термина «административно-правовая форма деятельности». *Вид административной деятельности* — это определенный тип деятельности публичной администрации, который связан с удовлетворением специфических публичных потребностей и характеризуется специфическими задачами и способами воздействия на определенную область управления. Каждый вид административной деятельности может осуществляться с использованием определенной системы методов и административно-правовых форм. Считаем вполне обоснованным и перспективным выделение следующих видов деятельности публичной администрации.

Во-первых, это деятельность, которая связана с вторжением (вмешательством) в правовую сферу личной свободы частных лиц и предполагает возложение на них

дополнительных обременений и ограничений их прав с целью поддержания публичного правопорядка и обеспечения соответствия их поведения публичным интересам, закрепленным в законе. В современной науке (отечественной и зарубежной) отсутствует единый термин для обозначения данного вида административной деятельности. В одних источниках она обозначается как полицейская деятельность, в других — как «агрессивная» (исп. *agressiva*) административная деятельность или «ограничительная», т. е. деятельность, ограничивающая права, в третьих — как административное вторжение (нем. *Eingriffsverwaltung*, порт. *intromissao*) и т. д. (Rebelo de Sousa, Salgado de Matos 2010, 44–47).

Ю. Н. Стариков обозначает этот вид административной деятельности как «управление принуждающее (правоохранительное, атакующее, “нападающее”, ограничивающее права, жесткое), т. е. применяющее меры административного принуждения». Он полагает, что в данном случае контрольно-надзорные органы и должностные лица «применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, взыскательного и восстановительного характера» (Стариков 1998, 164).

Этот вид административной деятельности осуществляется посредством выдачи частным лицам различного рода разрешений, лицензий и дозволений для реализации своих частных интересов. Такая деятельность может включать установление запретов и обязанностей совершить какие-либо действия. В форме этого вида административной деятельности публичная администрация решает две основные задачи:

- 1) поддержание публичного порядка и общественной безопасности посредством использования превентивных и принудительных (репрессивных) мер в отношении действий, опасных или вредных для общества; этот вид представлен деятельностью силовых ведомств, но вместе с тем касается гражданских контрольных служб, например в области здравоохранения, охраны окружающей среды и т. д.;
- 2) обеспечение управления материальными и людскими ресурсами, необходимыми для функционирования государства и общества — фискальная деятельность посредством сбора налогов, различного рода неналоговых платежей и т. д.

Исходя из представленных характеристик названного вида деятельности публичной администрации, ее можно обозначить как вмешивающееся публичное администрирование.

Во-вторых, это административная деятельность, которая обеспечивает реализацию прав и законных интересов частных лиц посредством предоставления по их запросам публичных услуг. Данная деятельность нередко характеризуется как *обслуживающая или связанная с предоставлением публичных услуг*. В зарубежной литературе, например в немецкой, она обозначается как *Leistungsverwaltung*, в испанской и португальской — *prestacional* (предоставляющая деятельность). По нашему мнению, ее можно назвать также публичным администрированием предоставления услуг.

Указанная деятельность реализуется посредством прямого и индивидуально-предоставления различного рода благ (информации, грантов и т. д.) либо через

управление функционированием публичных служб, к которым обычно относятся государственные школы, больницы, транспортные организации и т. д. *Публичное обслуживание* как форма административной деятельности — это обязательное, индивидуализированное и конкретное предоставление услуг частным лицам для удовлетворения их первостепенных нужд. Данный вид административной деятельности в России регулируется Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В-третьих, в качестве одной из форм административной деятельности в современной теории выделяется *содействие*, в том числе содействие развитию, которое состоит в продвижении и стимулировании деятельности частных лиц по реализации проектов, представляющих публичный интерес. Здесь имеется в виду стимулирование частной инициативы в публичных интересах, т. е. своего рода форма *рефлексивного публичного управления*. Административное содействие состоит не в навязывании, не в принуждении к совершению каких-либо действий, а в оказании помощи, поддержки в реализации соответствующей экономической деятельности. Оно предполагает использование экономических стимулов: субвенций, прямых и косвенных субсидий и т. д. На наш взгляд, данный вид деятельности публичной администрации может быть также обозначен как содействующее публичное администрирование.

В качестве формы административной деятельности в зарубежной науке административного права предлагается рассматривать *вмешательство публичной администрации в сферу экономических отношений*, подразделяемое на два вида: 1) прямое — в виде реализации публичной инициативы в сфере экономики посредством участия в государственных и муниципальных предприятиях и смешанных акционерных обществах; 2) косвенное — поддержание конкуренции посредством антимонопольного контроля. На наш взгляд, выделение этого вида административной деятельности как самостоятельного в одном ряду с указанными выше вряд ли обоснованно: прямое и косвенное вмешательство в сферу экономики вполне можно представить как одну из разновидностей «вмешивающегося» управления.

Отдельные зарубежные авторы относят к формам административной деятельности административный арбитраж. Под ним понимается деятельность административной власти, посредством арбитражирования разрешающая полностью и окончательно конфликт между частными лицами на основе достижения компромисса, который отражается в решении, связывающем стороны. На наш взгляд, более обоснованна позиция отечественных авторов А. И. Стахова и П. И. Кононова, которые относят арбитражирование не к формам (видам), а к методам административно-правовой деятельности (Стахов, Кононов 2018, 33–34).

2.7. Организационная структура и виды публичной администрации. Организационная структура публичной администрации — это ее внутреннее строение, форма (способ) организации составляющих ее элементов в систему, а также совокупность юридически зафиксированных связей между ними. Элементами организационной структуры публичной администрации являются субъекты, реализующие административную функцию. Между ними устанавливаются определенные линейные и функциональные отношения, получающие юридическое оформление. Организационная структура включает взаимосвязанные и юридически значимые

роли этих субъектов, фиксируемые в их компетенции и показывающие, как каждый из них реализует свою часть общей административной функции.

В России, как и в других современных государствах, элементы организационной структуры публичной администрации характеризуются *гетерогенностью* (*неоднородностью*). Если законодательная и судебная функции государственной власти осуществляются исключительно государственными органами, то административная функция, наряду с государственными органами, реализуется также негосударственными организациями, включая организации частного права. Они наделяются отдельными публичными полномочиями в результате обозначившейся в ходе административных реформ тенденции «приватизации» административной функции. Это обуславливает организационную структуру публичной администрации, в которую входят:

- исполнительные органы государственной власти;
- административные органы, обслуживающие деятельность органов законодательной и судебной власти;
- исполнительные органы и должностные лица местного самоуправления;
- администрация государственных и муниципальных учреждений и предприятий;
- иные уполномоченные действовать от имени государства или местного самоуправления организации и лица, которые выступают на стороне публичной администрации при осуществлении возложенных на них функций и полномочий публичного администрирования со всеми вытекающими юридическими последствиями.

Все эти органы, учреждения и организации реализуют публичную административную функцию в тесном взаимодействии. В зависимости от способов построения организационной структуры публичной администрации, на которые указывал еще И. Т. Тарасов, можно выделить два вида входящих в нее частей: *централизованную* и *децентрализованную* публичную администрацию. В доктрине отдельных стран для их обозначения используются также термины «прямое» и «косвенное или опосредованное публичное управление».

Так, в Германии, наряду с централизованным публичным управлением, выделяется модель опосредованного публичного управления (*mittelbare Verwaltung*), при которой в процесс управления включаются создаваемые самим публичным субъектом учреждения для осуществления публичных функций или уполномоченные субъекты частного права (*Beliehnepf*), например при возложении публичных управленческих функций на саморегулируемые организации либо на «административных помощников» (*Verwaltungshelfer*), когда частные субъекты используются в качестве пролонгированной «руки государства» для осуществления вспомогательных исполнительных функций (Гриценко 2013).

В бразильской доктрине административная деятельность публичной администрации также подразделяется на *прямую* и *опосредованную* (*direta / indireta*). Под опосредованным публичным управлением понимается передача государством административных функций другим юридическим лицам, каковыми могут быть фонды, публичные предприятия, частные организации. Этот процесс рассматривается как административная децентрализация, когда решение определенных за-

дач публичного управления передается от органов исполнительной власти другим субъектам публичного или частного права.

Во многих странах децентрализованные субъекты, осуществляющие косвенное (непрямое) публичное администрирование, получают специальное наименование. В мексиканской науке и законодательстве они называются, например, «парегосударственными» (*paraestatal*) субъектами. В англосаксонских государствах в число негосударственных субъектов, выполняющих определенные публичные функции в рамках публичной администрации, включаются независимые субъекты административной власти, получившие название «кванго» (*quango*). Термин «кванго» — это акроним, производный от *quasi (quasi-autonomous) non-government(al) organization*. Им обозначаются квазиавтономные негосударственные организации, созданные и финансируемые правительством, подотчетные ему в финансовом отношении, но независимые в своей деятельности.

Такие квазипубличные организации независимы лишь частично, но они реализуют главный принцип нового публичного администрирования — делегирование управленческих полномочий. Выделяют несколько видов кванго: 1) исполнительные (*executive*) агентства; 2) консультативные (*advisory*) агентства; 3) публичные органы; 4) государственные предприятия и частные организации (например, частная тюрьма), выполняющие публичные услуги на договорной основе (Чеховская 2015).

Таким образом, административная децентрализация в современных государствах привела к выделению в рамках публичной администрации двух подсистем: централизованной и децентрализованной. В Российской Федерации такое разграничение становится возможным в результате проведенной административной реформы, ориентированной на новое государственное администрирование.

Централизованная публичная администрация в системе Российского государства — это организационная структура, включающая государственные органы исполнительной власти различного уровня, которые связаны иерархическими отношениями. Эта структура подразделяется на две подсистемы, представленные центральной публичной администрацией и региональной публичной администрацией.

Децентрализованная публичная администрация — это совокупность государственных и негосударственных учреждений и организаций, которые выведены в той или иной мере за рамки централизованной структуры органов исполнительной власти, не связаны с ней напрямую иерархическими отношениями и на основе делегированных полномочий выполняют отдельные административные задачи публичного характера в области предоставления публичных услуг и иных форм сотрудничества (содействия). Данные учреждения и организации не входят в систему исполнительной власти, поскольку являются децентрализованными компонентами публичной администрации; главная их цель — оказание власти содействия и помощи в осуществлении ее функций и решении административных дел, но при этом они имеют свои специфические сферы и предметы деятельности.

В административной теории выделяют две формы административной децентрализации: 1) территориальную, предполагающую выделение определенной географической территории, в пределах которой децентрализованный орган осуществляет свою компетенцию; 2) функциональную (или институциональную), которая связана с предоставлением определенного рода услуг или реализацией государ-

ственных функций. В России децентрализованную территориальную администрацию образует публичная администрация муниципальных образований. В состав децентрализованной функциональной администрации входит администрация различного рода негосударственных фондов, государственных корпораций, федеральной нотариальной палаты, публичных компаний, государственных и муниципальных учреждений и предприятий и т. д.

Многообразие субъектов, организующих реализацию административно-публичной деятельности и непосредственно осуществляющих ее в различных правовых формах в современном государстве, предопределяет фундаментальную значимость категории «публичная администрация» для административного права. В зарубежных странах введение этой категории в понятийно-категориальный аппарат административного права, как верно отмечает М. А. Штатина, «позволило объединить государственные и муниципальные органы и учреждения, а также функциональные децентрализованные организации на основе функционального критерия — осуществления управленческих функций в публичных интересах» (Штатина 2014, 181).

Введение данной категории в понятийно-категориальный аппарат российского административного права будет не только способствовать его совершенствованию, но и потребует заметной перестройки аппарата на основе понимания категории «публичная администрация» как исходной для всего понятийного ряда административно-правовой теории. Потребности современной практики, обусловленные ростом децентрализованного сектора публичной администрации, ставят также вопрос о введении понятия «публичная администрация» и других связанных с ним понятий (публичное администрирование, публичные интересы и др.) в нормативно-правовое поле России.

В рамках обозначенной общей тенденции заслуживает внимания предложение о принятии в перспективе федерального закона «О федеральной публичной администрации в Российской Федерации». Согласимся с автором данного предложения: в законе необходимо дать единое понятие органа публичной администрации, определить виды и систему таких органов, основания и условия их создания, установить общие правовые основы взаимодействия между ними, а также с органами публичной администрации регионального и муниципального уровней (Ордина 2015). Целесообразно выделить в этом акте централизованные и децентрализованные структуры и определить принципы их функционирования, установить источники и границы их компетенции. На базе закона, с учетом опыта зарубежных стран, возможна подготовка региональных законодательных актов о публичной администрации субъектов РФ. Принятие федерального закона и региональных актов, на наш взгляд, будет способствовать полноценному оформлению объективно складывающейся в правовой системе страны организационной структуры публичной администрации и повышению эффективности и качества публичного администрирования.

3. Выводы

В результате проведения административных реформ в России актуализируется вопрос о теоретическом осмыслении категории «публичная администрация»

и разработке ее современной административно-правовой концепции. Необходимость такой концепции обусловлена сложившимся многообразием субъектов, организующих реализацию административно-публичной деятельности в современном государстве и непосредственно осуществляющих ее в различных правовых формах. Фундаментальная значимость категории «публичная администрация» для административного права состоит в том, что она открывает возможность охватить одним понятием сложносоставную систему государственных и негосударственных органов и организаций, централизованных и децентрализованных структур, интегрируя их на основе единого признака, содержанием которого выступает реализация этими субъектами административных (управленческих) функций и полномочий в публичных интересах.

В зарубежных странах публичная администрация понимается в двух значениях: как организация и как деятельность, что вызывает необходимость ее интерпретации в организационном (субъектном) и материальном (предметном) смыслах. В административно-правовой науке России отсутствует такая многозначная трактовка публичной администрации и проявляется тенденция к использованию двух самостоятельных понятий: «публичная администрация» и «публичное администрирование». В развитие данной тенденции их следует интерпретировать как парные категории — соотносимые, взаимодополняющие, но самостоятельные административно-правовые понятия, одно из которых характеризует организацию исполнительной власти в ее структурной взаимосвязи с иными субъектами, реализующими публичные функции, другое — ее функционирование. Именно такое понимание публичной администрации в единстве с публичным администрированием обосновывается в статье в качестве исходной основы построения ее современной концепции в отечественной административно-правовой доктрине.

Суть этого единства состоит в том, что публичная администрация как определенная организация осуществляет публичное администрирование, т. е. реализует весь комплекс публичных мероприятий административного характера, связанных с исполнением законов, поддержанием правопорядка и общественной безопасности, обеспечением и защитой прав и законных интересов частных лиц, предоставлением публичных услуг, а также применением в установленных законом случаях мер административного принуждения. Публичное администрирование, в свою очередь, это форма функционирования публичной администрации, способ реализации ее функций как административной организации, включающей гетерогенный состав субъектов, которые государственная (политическая) власть наделяет определенной компетенцией, публичными функциями и необходимыми средствами для исполнения закона и обеспечения общественных потребностей. Составной интегрированной частью публичной администрации выступают негосударственные органы, учреждения и организации, осуществляющие управленческие функции в публичных интересах в соответствии с предписаниями законодательства, политическим курсом правительства и под контролем государственных органов.

Публичная администрация определяется авторами статьи как система государственных и муниципальных органов, иных органов, учреждений и организаций, которые во исполнение закона и установленном им порядке осуществляют в публичных интересах управленческие функции посредством принятия правовых

актов управления, направленных на реализацию возложенных на этих субъектов властных полномочий и обязанностей по предоставлению публичных услуг.

В России, как и в других современных государствах, элементы организационной структуры публичной администрации характеризуются гетерогенностью. В зависимости от способов построения этой структуры можно выделить два вида входящих в нее частей: централизованную и децентрализованную публичную администрацию, которая дифференцируется по территориальному и функциональному принципам. В Российском государстве такая дифференциация проявляется все более масштабно и требует развернутого обоснования в административно-правовой науке в контексте процессов глобализации и гармонизации административного права.

Библиография

- Баранов, Игорь Н. 2012. «Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения». *Российский журнал менеджмента* 10 (1): 85–116.
- Бахрах, Демьян Н. 1993. *Административное право*. М.: БЕК.
- Бахрах, Демьян Н. 2006. «Поощрение в деятельности публичной администрации». *Журнал российского права* 7: 68–78.
- Бондаренко, Екатерина. 2017. «Государственное управление и публичное администрирование, соотношение понятий». *Legea și viața* 3/2 (303): 10–13.
- Васильева, Анна Ф. 2009. «Административно-правовое регулирование публичных услуг в Германии и России: сравнительно-правовой анализ». Дис. ... канд. юрид. наук, Санкт-Петербургский государственный университет.
- Волков, Александр М. 2012. «Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий». *Административное право и процесс* 12: 14–19.
- Волков, Александр М. 2017. «От государственного управления к публичному администрированию». *Научная сеть. Современное право* 1. Дата обращения 2019, 20 апреля. <https://www.sovremennoe-pravo.ru/m/news/view/От-государственного-управления-к-публичному-администрированию>.
- Гоголев, Алексей М. 2015. «Публичное администрирование как правовая категория». *Экономика. Налоги. Право* 3: 141–147.
- Гоголев, Алексей М. 2018. «Некоторые тенденции и закономерности становления и развития государственного администрирования». *Административное право и процесс* 2: 19–25.
- Гриценко, Елена В. 2013. «Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве». *Сравнительное конституционное обозрение* 2: 115–128.
- Денисенко, Виктор В. 2016. «Публичное администрирование как правовая категория». *Вестник Краснодарского ун-та МВД* 3 (33): 128–131.
- Дмитриев, Юрий А., Полянский, Игорь А., Трофимов, Егор В. 2009. *Административное право: учебник*. М.: Эксмо.
- Зеленцов, Александр Б. 2018. «Ответственность в судебном административном праве (научно-популярные заметки)». *Журнал административного судопроизводства* 1: 5–27.
- Ковальчук, Вероника Г. 2017. «Новое государственное управление: уроки для Украины». *Государственный советник* 1: 140–148.
- Козлов, Юрий М. (ред.). 1985. *Советское административное право*. М.: Юрид. лит.-ра.
- Козлова, Любовь С. 2009. «Публичная администрация как научная правовая категория». *Правовые проблемы укрепления российской государственности*. Под ред. В. Ф. Воловича, А. М. Барнашова, В. М. Зуева. Томск: Томский государственный университет: 53–59.
- Козырин, Александр Н., Штатина, Марина А. (ред.). 2003. *Административное право зарубежных стран: учебник*. М.: Спарк.
- Корякин, Виктор М., Кудашкин, Александр В., Фатеев, Константин В. 2008. *Военно-административное право (военная администрация): учебник*. М.: За права военнослужащих.

- Логинова, Елена В. 2016. «Необходимость развития публичного управления в современной России». *Философия хозяйства. Альманах Центра общественных наук и экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова* 5 (107): 233–245.
- Ордина, Ольга Н. 2015. «Правовое регулирование организации публичной администрации в Российской Федерации». *Государственная власть и местное самоуправление* 7: 47–48.
- Осипов, Геннадий В. (ред.). 1995. *Энциклопедический социологический словарь*. М.: НОРМА-ИНФРА М.
- Понкин, Игорь В. 2013. *Общая теория публичного управления: избранные лекции*. М.: РАНХиГС.
- Понкин, Игорь В. 2017. *Теория публичного управления: учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration*. М.: Буки Веди.
- Порываев, Сергей А. 2018. «Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации». Дис. ... канд. юрид. наук. РГУП.
- Пучков, Олег А. 2001. «Теория государства и права: проблемы и перспективы». *Известия вузов. Правоведение* 6: 5–7.
- Словарь административного права*. 1999. Колл. авт.; отв. ред. Бачило, Иллариya Л., Салищева, Надежда Г., Хаманева, Наталия Ю. М.: Фонд «Правовая культура».
- Словарь иностранных слов*. 1987. 14-е изд., испр. М.: Рус. яз.
- Старилов, Юрий Н. 1998. *Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы*. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета.
- Стахов, Александр И. (ред.). 2019. *Административное право. Практикум: учебник для бакалавриата и специалитета*. М.: Юрайт.
- Стахов, Александр И., Кононов, Павел И. 2018. *Административное право России: учебник для академического бакалавриата: в 2 ч. 3-е изд., перераб. и доп. Ч. 1*. М.: Юрайт.
- Тарасов, Иван Т. 1888. *Краткий очерк науки административного права*. Т. 1: Конспект лекций. Ярославль: Типолиграфия Г. Фальк.
- Тихомиров, Юрий А. (ред.). 2018. *Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы*. М.: Юстиция.
- Чеховская, Светлана А. 2015. «Корпоративное управление и корпоративное право». *Предпринимательское право* 3: 14–23.
- Штагина, Марина А. 2014. Парадигмы современного административного права. *Глобализация и публичное право: мат-лы междунар. науч.-практич. конф.* М.: РУДН: 180–187.
- Ялбулганов, Александр А., Силайчев, Михаил В. 2011. «Центральные органы публичной администрации Федеративной Республики Германии». *Реформы и право* 4: 33–48.
- Arana Garcia, E., Barranco Vela, R., Torres Lopez, M. A., Villalba Perez, F. L. 2013. *Conceptos para el estudio del Derecho administrativo I en el grado*. Madrid: Techos.
- Barrero Rodriguez, Concepcion, Escribano Collado, Pedro, Lopez Menudo, Francisco. 2014. *Lecciones de Derecho administrativo. Parte general*. Vol. 1. Madrid: Techos.
- Cretella, J.R. 2000. *Manual de Direito Administrativo — Curso Moderno de Graduação*. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense.
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. 2017. *Direito Administrativo*. 30-a ed. Rio de Janeiro: Forense.
- Dias, Jose Eduardo Figueiredo, Oliveira, Fernanda Paula. 2010. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 2-a ed. Coimbra: Almedina.
- Forsthoff, Ernst. 1959. *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Freitas do Amaral, Diego. 1993. *Curso de direito administrative*. Vol. 1. Coimbra: Livraria Almedina.
- Garcia de Enterría, Eduardo. 2008. *Curso de Derecho Administrativo*. T. 1. Madrid: Civitas.
- Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A., Losada Gonzalez, H. 2005. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. 1: *Parte general*. 14 ed. Madrid: Techos.
- Rebelo de Sousa, M., Salgado de Matos, A. 2010. *Direito Administrativo Geral*. T. 1. *Introducao e principios fundamentais*. Lisboa: Dom Qixote.
- Trayter Jimenes, J.M. 2013. *Derecho administrativo. Parte general*. Barcelona: Atelier.
- Wolff, Hans J., Bachof, Otto, Stober, Rolf. 2006. *Direito Administrativo*. Vol. 1. Lisboa: Fundacao Calauste Gulbenkian.

Статья поступила в редакцию 28 апреля 2019 г.;
рекомендована в печать 27 августа 2019 г.

Контактная информация:

Зеленцов Александр Борисович — д-р юрид. наук, проф.; abzelentsov@yandex.ru

Ястребов Олег Александрович — д-р юрид. наук, проф.; yastrebov-oa@rudn.ru

The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research)

A. B. Zelentsov, O. A. Yastrebov

Peoples' Friendship University of Russia,
6, Miklouho-Maclay ul., Moscow, 117198, Russian Federation

For citation: Zelentsov, Alexander B., Yastrebov, Oleg A. 2019. "The concept of public administration in modern administrative law (comparative legal research)". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 4: 626–654. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402> (In Russian)

There is an increasing interest in the category of "public administration" in Russian administrative law. The article argues for the development of this category's comprehensive concept that would meet the needs of the Russian legal system's modern advancement. The article considers the theoretical grounds for this concept in pre-Soviet administrative law, and during the Soviet period. The authors reveal the category's essential features, after analyzing contemporary Russian researchers' ideas regarding its role and significance in dynamic Russian administrative law. Approaches to conceptualizing public administration in Russian and foreign administrative law are considered in the article and the authors contemplate the necessity and possibility of providing an integrative definition of this category as the basic concept of administrative law. Public administration is mapped within such concepts as executive and administrative power, government, state and municipal administration, public administration and governance. Public administration and governance are rationalized as paired categories within Russian administrative law theory. Within the framework of comparative law, the approaches to classifying the forms of public administration activities related to the implementation of administrative functions are analyzed. On the basis of the analysis, it is proposed to identify such forms of activities as intervening and facilitating public administration as well as public administration through services provision. The paper further considers specific features of public administration's organizational structure and its types in the modern state. The authors conclude on the feasibility of developing and adopting a law on the federal public administration, and, on the basis of this law, to pass the regional legislative acts on the public administration entities of the Russian Federation.

Keywords: public administration, approaches to understanding public administration, administrative function, public administration, administrative activity, public authority, executive authority, government, organizational structure of public administration, types of public administration.

References

- Arana Garcia, E., Barranco Vela, R., Torres Lopez, M. A., Villalba Perez, F. L. 2013. *Conceptos para el estudio del Derecho administrativo I en el grado*. Madrid: Techos.
- Bakhrakh, Damian N. 1993. *Administrative law*. Moscow, BECK Publ. (In Russian)
- Bakhrakh, Dem'ian N. 2006. "Encouragement in public administration activities". *Zhurnal rossiiskogo prava* 7: 68–78. (In Russian)
- Baranov, Igor' N. 2012. "New State Management: Evolution of Theory and Practice of Application". *Rossiiskii zhurnal menedzhmenta* 10 (1): 85–116. (In Russian)

- Barrero Rodriguez, Concepcion, Escribano Collado, Pedro, Lopez Menudo, Francisco. 2014. *Lecciones de Derecho administrativo. Parte general*. Vol. 1. Madrid, Techos.
- Bondarenko, Ekaterina. 2017. "Public administration and public administration, the relationship of concepts". *Legea și viața* 3/2 (303): 10–13. (In Russian)
- Chekhovskaia, Svetlana A. 2015. "Corporate Governance and Corporate Law". *Predprinimatel'skoe pravo* 3: 14–23. (In Russian)
- Cretella, J.R. 2000. *Manual de Direito Administrativo — Curso Moderno de Graduação*. 7ª edição. Rio de Janeiro, Forense.
- Denisenko, Viktor V. 2016. "Public administration as a legal category". *Vestnik Krasnodarskogo un-ta MVD* 3 (33): 128–131. (In Russian)
- Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. 2017. *Direito Administrativo*. 30-a ed. Rio de Janeiro, Forense.
- Dias, Jose Eduardo Figueiredo, Oliveira, Fernanda Paula. 2010. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 2-a ed. Coimbra, Almedina.
- Dictionary of administrative law*. 1999. Eds Bachilo, Illariia L., Salishcheva, Nadezhda G., Khamaneva, Natalia Iu. Moscow, Legal culture Publ. (In Russian)
- Dictionary of foreign words*. 1987. 14th ed., Rev. Moscow, Ruskiy yazyk Publ. (In Russian)
- Dmitriev, Yuri A., Polyansky, Igor A., Trofimov, Egor V. 2009. *Administrative law: textbook*. Moscow, EKSMO Publ. (In Russian)
- Forsthoff, Ernst. 1959. *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*. Stuttgart, Kohlhammer.
- Freitas do Amaral, Diego. 1993. *Curso de direito administrativo*. Vol. 1. Coimbra, Livraria Almedina.
- Garcia de Enterría, Eduardo. 2008. *Curso de Derecho Administrativo*. T. 1. Madrid, Civitas.
- Garrido Falla, F., Palomar Olmeda, A., Losada Gonzalez, H. 2005. *Tratado de Derecho Administrativo. Vol. 1: Parte general*. 14 ed. Madrid, Techos.
- Gogolev, Aleksei M. 2015. "Public administration as a legal category". *Ekonomika. Nalogi. Pravo* 3: 141–147. (In Russian)
- Gogolev, Aleksei M. 2018. "Some trends and patterns of formation and development of public administration". *Administrativnoe pravo i process* 2: 19–25. (In Russian)
- Gritsenko, Elena V. 2013. "The European Doctrine of Good Public Administration and the Perspectives of Its Perception in Russian Law". *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* 2: 115–128. (In Russian)
- Koryakin, Victor M., Kudashkin, Aleksandr V., Fateev, Konstantin V. 2008. *Military administrative law (military administration): textbook*. Moscow, Za prava voennoslužzhaschikh Publ. (In Russian)
- Koval'chuk, Veronika G. 2017. "New government: lessons for Ukraine". *Gosudarstvennyi sovetnik* 1: 140–148. (In Russian)
- Kozlov, Yuri M. (ed.). 1985. *Soviet administrative law*. Moscow, Juridicheskaya literatura Publ. (In Russian)
- Kozlova, Liubov' S. 2009. "Public Administration as a Scientific Legal Category". *Pravovye problemy ukrepleniia rossiiskoi gosudarstvennosti*. Eds V.F. Volovich, A. M. Barnashov, V.M. Zuev. Tomsk, Tomskii gosudarstvennyi universitet Publ.: 53–59. (In Russian)
- Kozyrin, Aleksandr N., Shtatina, Marina A. (eds). 2003. *Administrative law of foreign countries: textbook*. Moscow, Spark Publ. (In Russian)
- Loginova, Elena V. 2016. "The need for the development of public administration in modern Russia". *Filosofia khoziaistva. Almanakh Tsentra obshchestvennykh nauk i ekonomicheskogo fakul'teta MGU im. M. V. Lomonosova* 5 (107): 233–245. (In Russian)
- Ordina, Ol'ga N. 2015. "Legal regulation of the organization of public administration in the Russian Federation". *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* 7: 47–48. (In Russian)
- Osipov, Gennadii V. (ed.). 1995. *Encyclopedic Sociological Dictionary*. Moscow, NORMA-INFRA Publ. (In Russian)
- Ponkin, Igor B. 2017. *Public administration theory: a textbook for master's and master of public administration programs*. Moscow, Buki Vedi Publ. (In Russian)
- Ponkin, Igor V. 2013. *General theory of public administration: selected lectures*. Moscow, Russian Academy of National Economy Publ. (In Russian)
- Poryvaev, Sergei A. 2018. "The Legality of Regulatory Administrative and Legal Acts in the Russian Federation". PhD Thesis, Russian State University of Justice. (In Russian)
- Puchkov, Oleg A. 2001. "The Theory of State and Law: Problems and Prospects". *Izvestija vuzov. Pravovedenie* 6: 5–7. (In Russian)

- Rebello de Sousa, M., Salgado de Matos, A. 2010. *Direito Administrativo Geral. T. 1. Introducao e principios fundamentais*. Lisboa, Dom Qixote.
- Shtatina, Marina A. 2014. "Paradigms of modern administrative law". *Globalization and public law: mat-ly mezhdunar. nauch.-praktich. konf.* Moscow, PUDN Publ.: 180–187. (In Russian)
- Stakhov, Aleksandr I. (ed.). 2019. *Administrative law. Practical course: textbook for bachelors and specialists*. Moscow, Yurait Publ. (In Russian)
- Stakhov, Aleksandr I., Kononov, Pavel I. 2018. *Administrative law of Russia: textbook for academic undergraduate*: in 2 parts. 3rd ed. Part 1. Moscow, Yurait Publ. (In Russian)
- Starilov, Iurii N. 1998. *Administrative law: in 2 parts. Part 1: History. Science. Subject. Rules*. Voronezh, Voronezhskii gosudarstvennyi universitet Publ. (In Russian)
- Tarasov, Ivan T. 1888. *A brief outline of the science of administrative law. Vol. 1: lecture notes*. Yaroslavl, The Printing and Lithographic Firm of G. Falk. (In Russian)
- Tikhomirov, Iurii A. (ed.). 2018. *Legal administration in economics. Actual problems*. Moscow, Iustitsiia Publ. (In Russian)
- Trayter Jimenes, J. M. 2013. *Derecho administrativo. Parte general*. Barcelona, Atelier.
- Vasil'eva, Anna F. 2009. "Administrative and Legal Regulation of Public Services in Germany and Russia: Comparative Legal Analysis". PhD Thesis., St. Petersburg State University. (In Russian)
- Volkov, Aleksandr M. 2012. "Public administration and public administration: the relationship of concepts". *Administrativnoe pravo i protsess* 12: 14–19. (In Russian)
- Volkov, Aleksandr M. 2017. "From government to public Administration". *Nauchnaia set'. Sovremennoe pravo* 1. Accessed 2019, 20 April. <https://www.sovremennoepravo.ru/m/news/view/От-государственного-управления-к-публичному-администрированию>. (In Russian)
- Wolff, Hans J., Bachof, Otto, Stober, Rolf. 2006. *Direito Administrativo. Vol. 1*. Lisboa, Fundacao Calauste Gulbenkian.
- Yalbulganov, Aleksandr A., Silaichev, Mikhail V. 2011. "The central public administration authorities of the Federal Republic of Germany". *Reformy i pravo* 4: 33–48. (In Russian)
- Zelentsov, Aleksandr B. 2018. "Responsibility in judicial administrative law (scientific polemical notes)". *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva* 1: 5–27. (In Russian)

Received: April 28, 2019
Accepted: August 27, 2019

Authors' information:

Alexander B. Zelentsov — Dr. Sci. in law, professor; abzelentsov@yandex.ru
Oleg A. Yastrebov — Dr. Sci. in law, professor; yastrebov-oa@rudn.ru