

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС КАК ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Запольский С.В.¹

Ключевые слова: управление, управленческие процедуры, дискреция, контроль, административная юстиция.

Аннотация

Цель статьи: анализ правового режима деятельности управленческих структур в современной России.

Результаты исследования: механизм государственного управления строится на основе ряда юридических конструкций, важнейшими из которых служат правосубъектность министерств, служб, надзоров, с одной стороны, и ее процедурно-процессуальной реализации, с другой. Соотношение этих институтов предопределяет эффективность управления всеми социально-экономическими процессами. В свою очередь, компетенция реализуется посредством «положения» на цели и задачи органа, его место в системе управления. По мере развития экономического законодательства, которое по большей части не может не носить печать превалирования публичного начала над частным, административная регламентация должна ориентироваться на все большее развитие как публично-правовое средство защиты частного права и частных интересов. Создание в том или ином случае административного регламента далеко не самоцель и должно быть нацелено на обеспечение юридической защиты контрагента исполнительного органа — физического или юридического лица, иного правосубъекта, их защищенных законом интересов от административного нарушения. Административные регламенты и призваны для реализации этой политики правовыми средствами.

Практическая ценность: аргументируется устарелость анализа управленческих структур на основе категории подчинения и обоснования отказа от нее в пользу применения юридической автономии иерархически построенных хозяйственных систем.

DOI: 10.21681/2226-0692-2024-2-9-15

Для анализа отношений, возникающих в сфере реализации компетенции органа государственного управления, принципиально важен простой, казалось бы, вывод о том, что само государственное управление, его происхождение и генезис, его организационная, изменяющаяся связь власти народа, закреплённой в ст. 3 Конституции страны с правовым массивом, определяющим цель создания, функции, правовой статус представительной, исполнительной и судебной власти.

Этот вывод крайне важен для доказывания того, что ни один орган государства, от Президента до муниципалитета и соответствующих должностных лиц, не обладает «оригинальной» властью непосредственно от народа, но отправляет полномочия (компетенцию), вытекающие из Конституции РФ или законов страны. Отсюда следует: никто не может «добраться до власти», «захватить власть», хотя бы потому, что сама власть неотторжима от народа и его воли и не может быть передана или присвоена, а государственный орган или должностное лицо обладает своеобразным «вторым переделом» — компетенцией, т. е. набором прав, обязанностей, должностных функций, процессуальных и процедурных правил, формируемых по закону и на основе закона.

Отсюда как минимум три констатации. Должностное лицо или орган, злоупотребляющий своей компетенцией, совершает противоправное изъятие власти народа, как в случае выхода за пределы собственной компетенции, так и тогда, когда используется компетенция или полномочия другого органа или должностного лица. Как писал Б.М. Лазарев, «Орган вправе и обязан выполнять ту деятельность, **которая на него возложена** [выделено мною — С. З.] государством. Он не должен ни уклоняться от реализации своей компетенции, ни выходить за ее пределы»².

Сказанное имеет непосредственное отношение к проблеме делегирования управленческих полномочий «сверху вниз» и «снизу вверх». Делегируя свои полномочия или функции, орган публичной власти так или иначе искажает логику и политику управления, приспособившая свою деятельность к изменяющимся условиям. Думается, законодателю следует обратить внимание на выходящую за разумные пределы практику делегирования управленческих полномочий...

² Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. С. 20.

¹ Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: zpmoscow@mail.ru

Другая констатация касается самого характера и цели наделения органа или должностного лица соответствующими полномочиями. В той части, в которой орган наделен компетенцией по управлению чем-либо, недопустимо отстранение этого органа от осуществления полномочий как путем переложения функций на негосударственный орган, так и посредством практики фактического дерегулирования вообще. Между тем во многих сферах публичного управления возникают процессы «диффузии власти» — возникновение структур, конкурирующих с госорганами и/или должностными лицами, которые, не покушаясь на их компетенцию, вовлекаются в принятие управленческих решений и механизм администрирования. Этот процесс зачастую идет путем разбалансировки взаимоотношений между управляющим и управляемым, когда функции руководителя не подкреплены его полномочиями. В качестве примеров можно привести соотношение полномочий в сфере управления банковской деятельностью, а особенно — в сфере управления земельным фондом.

Предельно актуальными сейчас являются разработки теоретических подходов к компетенции органов управления, которая:

- во-первых, относится по родовым признакам к субъективному праву,
- во-вторых, генетически связана с государственной властью,
- в-третьих, предполагает исключительную возможность и обязанность решать все вытекающие из нее вопросы,
- в-четвертых, ее структуру создают обязанности по отношению к публичной власти, права по отношению к управляемым субъектам, а также обязанность не допускать отправление его (органа) полномочий иным субъектом или субъектами³.

Третья констатация состоит в том, что компетенция органа управления при всей ее значимости не является ведущей составляющей в определении роли и значения органа власти в механизме публичного управления. Скорее всего, не меньшее, а может быть, и большее значение имеют задачи, для решения которых орган был создан, соотношение его функций с функциями других органов власти, наконец, процедурно-процессуальная организация управления в соответствующей сфере социально-экономической деятельности общества. Компетенция, будучи особой формой субъективного права, находится в подвижном взаимодействии с названными факторами, подобно тому, как субъективные права соотносятся с правосубъектностью [1].

Особое внимание в современный период заслуживает процедурная организация управленческих процессов, с тем чтобы функции и задачи органа управления находили адекватный ответ через

реализацию посредством компетенции. Далеко не случайно Правительство РФ в 2020—2021 годах, во многом реагируя на угрозы пандемии COVID-19, предприняло ряд шагов по информационному и организационному «разгораживанию» министерств и ведомств и приданию их деятельности руководящего характера. Для этого, в частности, был создан специальный Координационный центр Кабинета министров РФ, концентрирующий всю социально-экономическую информацию и координирующий деятельность всех исполнительных органов власти⁴.

Совершенствование процессуального и организационного начал в организации управления, которые есть не что иное как средства материализации административно-правовых норм, путь к приданию управлению действительно правового характера.

В области экономики роль процессуального регулирования резко повысилась после отказа от планового ведения хозяйства и перехода на рыночные принципы производства. Последствия этого вызвали не только становление особого экономического правосудия, создание арбитражных судов, формирование развитого механизма исполнительного производства, но и законодательное регулирование многих новых сторон хозяйствования: налоговых взаимоотношений, правил размещения государственных заказов, антимонопольного регулирования, кредитных отношений рыночного типа и ряда других [9]. Многие акты рыночного законодательства не носят названий, указывающих на их процессуальную направленность, но то, что процесс, юридические процедуры стали главной целью и приоритетом деятельности законодателя в последние 25 лет, трудно опровергнуть.

Можно предположить, что само материальное право стало более процессуальным, приобрело процессуальные черты. Материально-правовое предназначение той или иной нормы обеспечивается и раскрывается через ее процессуальные признаки.

Одним из следствий такого положения вещей служит раздвоение понятия процессуального права. Генетически связанное с судебным или иным юрисдикционным разбирательством, процессуальное право порождает свою параллельную итерацию, а именно — процедурное право. Урегулированные правовые управленческие и иные процедуры охватывают весь комплекс видов экономических отношений и предопределяют не только права и обязанности их участников, но и правовой режим хозяйствования в целом. Вопреки высказываемой в литературе точке зрения о самостоятельности процедурной регламентации экономических отношений, ее автономности от процессуального права, есть все основания считать правовые процедуры разновидностью процессуального права и, следовательно, степень обязательности соблюдения процедурных

³ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972. с. 17.

⁴ См.: «Коммерсант», 2021, № 31.

правил — равной степени императивности соблюдения правил процессуальных.

Как недоработку науки административного права следует рассматривать отсутствие концепции административных процедур, используемых в регулировании экономических процессов [7]. Созданию такой концепции препятствует достаточное разнообразие самих процедур, относимость их к различным правовым массивам и урегулированность на несопоставимых уровнях регламентации. Кроме того, нет достаточной ясности в вопросе о том, что следует понимать под термином «административная процедура», относятся ли к процедурам нормативные предписания, регулирующие только часть экономического процесса или же содержащие нормы методического характера, и т. д. Остаются под знаком вопроса и требования, соответствие которым позволяет считать ту или иную группу процедурных норм сложившейся процедурой, прохождение которой создает завершённый юридический результат.

Запрос о концепции административных процедур приобретает высокую актуальность в свете необходимости повышения эффективности государственного управления экономикой и освобождения бизнеса от мелочной опеки, излишнего администрирования и коррупционной зависимости. Административные процедуры следует рассматривать как алгоритм взаимоотношений хозяйствующего субъекта и органа публичной власти, за пределами которого никакие иные требования не могут быть предъявлены, а другие обязанности — не могут быть возложены. Таким образом, административные процедуры, их четкое исчерпывающее формирование и соблюдение — есть вопрос экономической свободы во взаимодействии органов государства и хозяйствующих субъектов [2].

Ограничение полномочий органов исполнительной власти пределами и возможностями, предоставленными административной процедурой, способно создать совершенно новый политический климат экономического развития. Казалось бы, эта несложная для реализации перспектива могла быть четко реализована: достаточно переименовать предусмотренные в законодательстве виды администрирования в административные процедуры — и проблема решена. Налоговое администрирование, валютный и таможенный контроль, антимонопольное регулирование, банковский надзор, разрешительно-лицензионная система, бюджетно-финансовый (казначейский) надзор, многочисленные отраслевые надзоры и службы действуют на основе законодательства в пределах установленных функций и компетенции; законность принимаемых ими мер проверяется органами прокуратуры и может быть оспорена в суде. По формальным признакам названная и неназванная деятельность подобного рода может быть поименована административными процедурами.

В аспекте анализа эффективности это означает, что процедурное воздействие осуществлялось бы в ре-

жиме исполнения обязанностей, т. е. с полным отсутствием дискреции или минимальном ее присутствии. Не секрет, что многие органы контроля и надзора используют свои возможности произвольно и непоследовательно, допуская на подконтрольных объектах выпуск продукции или услуг с отступлениями от требований по качеству, хищения, нарушения требований безопасности. Как становится возможным доведение банка до неплатежеспособности за счет ведения рискованной кредитной политики, при том что все банки отчитываются ежедневно перед Центробанком [10]?

Эти и многие подобные вопросы остаются без ответа при обилии соответствующих органов контроля и надзора и наделении их достаточными полномочиями по пресечению противоправной деятельности... Всеми виной — пресловутая дискреционность в осуществлении надзора и контроля: соответствующие органы пользуются правом контроля, но осуществлять контроль не обязаны. Более того, крайне редки, если не сказать — единичны случаи привлечения к ответственности лиц, чья бездеятельность способствовала совершению экономического правонарушения [8].

Между тем правовые основания для этого имеются и состоят не только в функциональной принадлежности органов контроля и надзора к содеянному конкретным правонарушителем, но и в самой правовой природе сделок и операций по распоряжению публичными денежными фондами и публичной (государственной) собственностью. Как правило, такого рода сделки (операции) совершаются при пониженном или даже нулевом «встречном удовлетворении» со стороны публичной власти. Формальность контроля в подобных случаях восполняет это недостаток и придает легальность сделке (операции), даже противоправной или экономически нецелесообразной. Следуя этой логике, можно предположить, что в целях вовлечения этих служб в реальный процесс управления риск органа контроля в связи с неисполнением своих обязанностей должен носить не только административно-правовой, но гражданско-правовой (солидарный) характер.

Сказанное в несколько иной интерпретации применимо и к другим видам и формам публичного управления, причем во всех случаях, когда субъекты связаны между собой административными правоотношениями. Традиционная, унаследованная из далекого прошлого схема управления, построенная методом «власть-подчинение», где власть наделяется широкими правами по управлению, а управляемые обязаны подчиняться, думается, исчерпала свои возможности и должна быть заменена на новый современный алгоритм.

Тенденции построения механизма управления на основе абстрактных (до поры до времени) административных процедур, материализующихся применительно к объекту и участникам совместной деятельности, требующей согласованного руководства, возникла в мире давно, когда этактическая

философия управления в результате Второй мировой войны потерпела полное историческое фиаско. Нельзя считать случайным совпадением принятие именно в 1946 году в США Федерального закона об административных процедурах⁵. Возникший тогда новый правовой режим публичного управления повлиял на законодательство не только стран, близких по социально-политическому строю к США, но и на их антиподов, в том числе на СССР.

В послевоенный период в нашей стране также наблюдался повышенный интерес к законодательной легализации управленческих процедур в экономике. Так, принятое в 1954 году постановление Правительства СССР «О правах министров СССР» со многими изменениями и дополнениями действовало вплоть до 1992 года. Ведомственные нормативные акты, особенно те, которые принимались в развитие и конкретизацию законов и постановлений правительства, преследовали создание отраслевых и функциональных управленческих процедур по всем значимым направлениям хозяйственного строительства. В свое время появилась государственная регистрация ведомственных нормативных актов, существенно повлиявшая на систему и качество последних.

В новых рыночных условиях администрирование управленческих процедур получило развитие уже на законодательном уровне — были приняты Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, законы о банковской деятельности и многие другие. Сюда же следует отнести весьма значимую кампанию по внедрению регламентов по оказанию государственных услуг⁶.

Тем не менее значительные усилия по упорядочению управления народным хозяйством не дали желаемого результата. Препятствием послужила неразработанность теоретической стороны вопроса, объясняемой, в свою очередь, нежеланием руководящих слоев общества что-либо кардинально менять в стиле управления экономикой, а именно — в соотношении управляющих и управляемых [5]. Дело в том, что метод «власть-подчинение», упомянутый выше, состоит из элементов, не только не вызывающих синергетический эффект, но и глубоко антагонистичных друг другу.

Не отвлекаясь на философское освещение этого тезиса, обратимся к сугубо юридическим характеристикам, состоящим в неприемлемости термина и статуса «подчинение» в управлении экономикой правовыми средствами. Подчинение исключает какую-либо инициативу снизу и обеспечивает слитность деятельности управляющего и управляемого, принадлежность второго к первому, осуществление управления в этой системе путем команд, приказов, прямого принуждения и жесткого контроля.

В ряде управленческих систем подчинение — необходимый, цементирующий фактор. К таковым

относится воинская и иная служба, в том числе гражданская. Возможно применение этого способа в чрезвычайных экономических ситуациях, таким как война, стихийные бедствия. Однако говорить об использовании этого метода постоянно и целенаправленно — значит обеднять, выхолащивать управление экономикой. И дело здесь не только в ориентации субъекта хозяйствования на директивы сверху, но и в нецелесообразности для власти предрасположенности наделять подчиненного реальными правами и возможностью защиты этих прав юрисдикционными средствами. Подчинение кому-либо означает и предполагает предельное ограничение волеизъявления и, напротив, управление на основе правовых процедур необходимо требует предоставления управляемому достаточно широкого набора прав и средств их реализации и защиты.

В современных условиях в тех областях хозяйственной жизни, которые предполагают активный правовой «диалог» предприятия с органом государственного управления, административные процедуры фактически сложились и даже закреплены законодательно. К таковым относится, например, налоговая сфера, антимонопольное регулирование, разрешительно-лицензионная система. В других же наблюдается сохранение прежнего положения вещей — хозяйствующие субъекты находятся в положении подконтрольных, испытывающих на себе все «прелести» дискреционных возможностей органов управления [3].

Перестройке механизма управления на рыночные условия препятствуют и теоретические стереотипы. Так, ч. 3 ст. 2 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) относит налоговые и другие финансовые и административные отношения имущественного типа к основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой и выводит их из сферы применения гражданского законодательства⁷. Резко разграничив два вида имущественных отношений и отделив гражданские отношения от иных, не подпадающих под признаки первых, это узаконение придает легальность произвольному распоряжению органами управления ресурсами всего общества, не защищаемых гражданским законодательством. При этом критерии, избранные для такого деления, не выдерживают минимальной критики...

Представляется, что альтернативой давно пережившей свои исторические пределы концепции «власть-подчинение» должно стать публичное управление на основе административных процедур, вбирающих в себя нормы и юридические конструкции, ориентированные на баланс прав и возможностей субъекта, представляющего интересы всего общества и хозяйствующего субъекта.

Решению этой насущной задачи в немалой степени должно способствовать определение правовой природы компетенции органа, осуществляющего

⁵ The Administrative Procedure Act (APA), 1946.

⁶ ФЗ РФ № 210 от 27.06.2010.

⁷ ГК РФ, 1994, ч. 1.

публичную власть в области экономики. Традиционным и, пожалуй, даже аксиоматическим является признание этого органа отраслевого или функционального управления действующим от имени и в порядке осуществления функций государства как такового. Конституцией РФ (ч. 2 ст. 77) предусмотрено, что государственные органы исполнительной власти составляют единую систему органов. Вхождение в систему, более того, принадлежность в качестве органической части государственной исполнительной власти, по мнению большинства ученых-административистов нашей страны, — служит основным и ведущим признаком органа исполнительной власти⁸.

Не может не возникнуть предположение о том, что, вступая в какие-либо юридизированные отношения с органом исполнительной власти, юридическое или физическое лицо взаимодействует со всей исполнительной властью государства, а, следовательно, с государством в целом. На эту мельницу льют воду и нередко высказываемые мнения, что у органа исполнительной власти не может быть иных интересов и целей деятельности, нежели общегосударственные и сугубо публичные. С учетом того, что любой орган исполнительной власти совершает в пределах своей компетенции множество действий по распоряжению публичным имуществом, гражданско-правовых сделок, издает нормативные и индивидуальные акты — все эти действия, сделки, акты защищены презумпцией неоспоримости в судебном порядке и могут быть изменены или отменены только вышестоящим органом в том же сегменте госаппарата.

Вопрос о правовой природе органа исполнительной власти — широко обсуждаемый в науке административного права. В аспекте административных процедур его актуальность связана со степенью автономности обязанностей и ответственности органа, возможности процедурного принуждения к вынесению им правомерного и разумного решения и праву юридического или физического лица к судебному или иному обжалованию акта (решения или сделки). В этом свете выглядит идеалистической идея о нацеленности любого органа исполнительной власти только на решение общенациональных или региональных задач. Как правосубъект, орган только в силу наделяния собственной компетенцией, предполагающей отраслевую, функциональную или территориальную легализацию, не может не участвовать в разделе предметов ведения, функций и, в конечном счете, в получении той квоты государственной власти, которой он обязан пользоваться согласно его месту в системе исполнительных органов страны, а, следовательно, не вступать в компетенционные и иные конфликты с другими органами.

Помимо прочего, рассмотрение органа исполнительной власти в качестве составной части

единого госаппарата разрушило бы саму идею административной юстиции и административного судопроизводства, поскольку в силу принципа «никто не может быть судьей в собственном деле» обратило бы судебную жалобу или иск в полную бессмыслицу в силу принадлежности суда к тому же госаппарату [4]. Благосклонность судов к органам исполнительной власти и без этого переходит иногда все границы. Подчеркнем, что эффективность административных процедур (равно как и административного процесса) целиком зависит от автономности и индивидуальной правосубъектности органов исполнительной власти и предельной юридизации их отношений с юридическими и физическими лицами, объединениями граждан, муниципальными образованиями и другими правосубъектами.

Следует обратить внимание на еще один аспект проблемы, а именно — на существование и участие в отправлении исполнительной власти особых правосубъектов — юридических лиц публичного права. Их особая роль состоит в том, что, будучи полноценными участниками гражданского оборота, они осуществляют управленческие функции, максимально близкие или даже тождественные исполнительной власти, посредством своего гражданско-правового статуса⁹. Признание существования такой категории правосубъектов в науке права весьма затянулось и практика, в данном случае законодательная, пошла вперед, не дожидаясь вердикта ученых. В сфере управления экономикой юридические лица публичного права как особая форма правового регулирования хозяйственных отношений нашли свое применение в сферах банковских операций, рынка ценных бумаг, страхования, налогообложения, инвестиций, корпоративных институтов, отраслевого управления и некоторых других. В настоящее время актуальность проблемы признания существования юридических лиц публичного права состоит в определении того круга отношений гражданского оборота, существо и экономическая природа которых допускает и предполагает публичное управление ими, с тем чтобы внешне-атрибутивные признаки того или иного правосубъекта не скрывали его управленческую сущность.

Характерным примером служат коммерческие банки, осуществляющие делегированную исполнительную власть в сфере обеспечения кассовой дисциплины, обеспечения товарности внешнеэкономических сделок, контроля за ввозом и вывозом валюты, предупреждения отмывания денежных средств, полученных преступным путем и финансирования терроризма и по другим направлениям государственного финансового контроля. При таком объеме административных функций, в доктринальном толковании, банки продолжают рассматриваться как коммерческие организации, осуществляющие

⁸ См.: История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 63 и след.

⁹ См.: О.А. Ястребов. Юридическое лицо публичного права. М., 2010. С. 122.

предпринимательскую деятельность в интересах получения прибыли, а их управленческая деятельность регулируется административными регламентами весьма фрагментарно и несистемно.

Еще более актуальной является задача создания системы правового взаимодействия коммерческих банков с Центральным банком. Банк России, обладая широкими дискреционными полномочиями в отношении коммерческих банков, не ограничен закрепленным за ним кругом прав, обязанностей и обязательств по отношению к управляемым банкам, результатом чего стала ликвидация в ходе реформы банковской системы, путем отзыва лицензий, более 370 средних и мелких банков, что существенно обеднило рынок банковских услуг в регионах и отрицательно сказалось на интересах рядовых вкладчиков. Административная регламентация отзыва банковской лицензии и последствий отзыва позволила бы упорядочить этот процесс и внести правовую определенность в этот довольно хаотичный институт банковского права.

Создание в том или ином случае административного регламента — далеко не самоцель и должно преследовать обеспечение юридической защиты контрагента исполнительного органа, т. е. физического или юридического лица, иного правосубъекта, их защищенных законом интересов от административного нарушения.

По мере развития экономического законодательства, которое по большей части не может не носить печать односторонности превалирования

публичного начала над частным, административная регламентация должна приобретать все большее развитие как публично-правовое средство защиты частного права и частных интересов. К сожалению, рядовой практикой стало многолетнее запаздывание принятия Правительством РФ, министерствами, другими органами управления актов, входящих в «шлейф» принятого Федеральным собранием Закона, которые являются административными регламентами или выполняют эту роль. По этой причине, например, так и не был раскрыт созидательный потенциал Градостроительного кодекса РФ, принятого некоторое время назад.

Потенциал, заложенный в феномене административных регламентов, может быть реализован только при следовании политике реформирования государственного управления из отправления «божественных» полномочий в особую специфическую форму участия органов, организаций, должностных лиц в общественном производстве, в нашем случае — в экономическом обороте, с соответствующими этой форме правами, обязанностями и ответственностью [6]. Административные регламенты и предназначены для реализации этой политики правовыми средствами.

В качестве заключения можно предположить, что с приданием механизму публичного управления более глубокой правовой определенности устаревшие представления о механизме взаимодействия органов исполнительной власти будут уступать более совершенным инструментам организации их работы.

Литература

1. Запольский С.В. О природе науки административного права // О предмете науки административного права : сборник статей по материалам круглого стола. М., 2024. С. 81—87.
2. Запольский С.В. Административное право — пути реформирования (тезисы выступления) // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции / Под общ. ред. А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. СПб., 2023. С. 28—30.
3. Запольский С.В. О социальной ценности административного права // Административное право и процесс. 2023. № 5. С. 4—10.
4. Запольский С.В. Штраф как административный элемент управления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти д. ю. н., проф. Ю.Е. Аврутина в связи с 75-летием со дня рождения. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2022. С. 38—45.
5. Кобзарь-Фролова М.Н., Агагомедова С.А., Андрианова Н.Г., Брыкин К.И., Глазунова И.В., Гришкoveц А.А., Гуринович А.Г., Запольский С.В., Редкоус В.М., Смorchкова Л.Н., Фролов В.А., Шукина Т.В. Административно-правовые отношения в отраслях экономики // Издательско-полиграфический центр. Воронеж, 2023. 386 с. ISBN: 978-5-4446-1825-7.
6. Мартынов А.В. Административный процесс России : учебно-методическое пособие / А.В. Мартынов, М.Д. Прилуков, Е.В. Ширеева. Н. Новгород : Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2018. 194 с.
7. Юсупов В.А. Развитие административного законодательства Российской Федерации в период пандемии COVID-19 // Публичное право сегодня. 2021. № 3.
8. Архипова Е.Ю. Развитие российского законодательства в условиях COVID-19 // Вестник Поволжского института управления. 2021. С. 65—72. DOI:10.22394/1682-2358-2021-2-65-72 .
9. Смorchкова Л.Н. Административно-правовое регулирование участия Российской Федерации в экономической деятельности // Современное право. 2024. № 2. С. 27—31.
10. Балытников В.В., Гришкoveц А.А., Сергеев А.А., Чертков А.Н., Штукин В.В. Анонс ежегодного доклада Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления за 2021 год // Московский государственный областной университет. 2021. № 4. С. 123—127.

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS THE BASIS FOR IMPLEMENTING EXECUTIVE POWER COMPETENCE

Sergei Zapol'skii¹⁰

Keywords: *administration, administrative procedures, discretion, control, administrative justice.*

Abstract

Purpose of the paper: analysing the legal regime of activities of administrative structures in today's Russia.

Study findings: the public administration mechanism is built based on certain legal constructs of which the most important are the legal capacity of ministries, services, oversights, on the one hand, and its procedural implementation, on the other hand. The interrelation of these institutions predetermines the efficiency of managing all socio-economic processes. Competence, in its turn, is implemented by a regulation defining the goals and tasks of an agency and its place in the administration system. As the economic laws develop, and mostly they cannot but reflect that the public prevails over the private, further development of administrative regulations must be aimed at being a public law means of protection of private law and private interests. Making an administrative regulation in this or that case is far from being an end in itself and must be aimed at ensuring legal protection of a counteragent of the executive body being a natural or juridical person, or any other person at law, and their interest protected by law against an administrative violation. Administrative regulations are intended just for implementing this policy by legal means.

Practical value: it is argued that analysing administrative structures based on subordination is obsolete, and a justification is given for abandoning this in favour of using the legal autonomy of hierarchically built economic systems.

References

1. Zapol'skii S.V. O prirode nauki administrativnogo prava. O predmete nauki administrativnogo prava : sbornik statei po materialam kruglogo stola. M., 2024, pp. 81–87.
2. Zapol'skii S.V. Administrativnoe pravo – puti reformirovaniia (teziy vystupleniia). Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protssual'nogo prava (Sorokinskie chteniia) : sbornik statei po materialam mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Pod obshch. red. A.I. Kaplunova, sost.: A.I. Kaplunov, A.O. Drozd, N.M. Kramarenko, E.Kh. Mamedov. Spb., 2023, pp. 28–30.
3. Zapol'skii S.V. O sotsial'noi tsennosti administrativnogo prava. Administrativnoe pravo i protsess, 2023, No. 5, pp. 4–10.
4. Zapol'skii S.V. Shtraf kak administrativnyi element upravleniia. Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protssual'nogo prava (Sorokinskie chteniia) : sbornik statei po materialam mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, posviashchennoi pamiati d. iu. n., prof. Iu.E. Avrutina v sviazi s 75-letiem so dnia rozhdeniia. SPb. : Sankt-Peterburgskii universitet MVD Rossii, 2022, pp. 38–45.
5. Kobzar'-Frolova M.N., Agamagomedova S.A., Andrianova N.G., Brykin K.I., Glazunova I.V., Grishkovets A.A., Gurinovich A.G., Zapol'skii S.V., Redkous V.M., Smorchkova L.N., Frolov V.A., Shchukina T.V. Administrativno-pravovye otnosheniia v otrasliakh ekonomiki. Izdatel'sko-poligraficheskii tsentr, Voronezh, 2023. 386 pp. ISBN: 978-5-4446-1825-7.
6. Martynov A.V. Administrativnyi protsess Rossii : uchebno-metodicheskoe posobie. A.V. Martynov, M.D. Prilukov, E.V. Shireeva. N. Novgorod : Izd-vo Nizhegorodskogo gosuniversiteta im. N.I. Lobachevskogo, 2018. 194 pp.
7. Iusupov V.A. Razvitie administrativnogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii v period pandemii COVID-19. Publichnoe pravo segodnia, 2021, No. 3.
8. Arkhipova E.Iu. Razvitie rossiiskogo zakonodatel'stva v usloviakh COVID-19. Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniia, 2021, pp. 65–72. DOI:10.22394/1682-2358-2021-2-65-72 .
9. Smorchkova L.N. Administrativno-pravovoe regulirovanie uchastiia Rossiiskoi Federatsii v ekonomicheskoi deiatel'nosti. Sovremennoe pravo, 2024, No. 2, pp. 27–31.
10. Balytnikov V.V., Grishkovets A.A., Sergeev A.A., Chertkov A.N., Shtukin V.V. Anons ezhegodnogo doklada Tsentra issledovaniu problem territorial'nogo upravleniia i samoupravleniia za 2021 god. Moskovskii gosudarstvennyi oblastnoi universitet, 2021, No. 4, pp. 123–127.



¹⁰ Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Principal Researcher at the Sector of Administrative Law and Administrative Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: zpmoscow@mail.ru