

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.51.52.035

К вопросу о понятии «администрирование»

Мальгинова Юлия Николаевна

Аспирант,

Уральский институт управления (филиал),

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;

624034, Российская Федерация, Нижний Тагил, ул. Октябрьской Революции, 44;

e-mail: yu.n.malginova@yandex.ru

Аннотация

В статье обосновывается актуальность, значимость и важность понятия «администрирование» в условиях цифровой экономики. Автором подробно изучаются подходы к указанному понятию, обозначенному в действующем законодательстве Российской Федерации и науке административного права. Комплексный анализ понятия «администрирование» позволяет выявить его недостатки и преимущества как в теоретической, так и правоприменительной деятельности государственных органов. Приведенные позиции ведущих представителей административного права не имеют консенсуса в определении администрирования, что порождает новые вопросы при внедрении новых информационных продуктов и технологий и реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». В настоящее время происходит правовой конфликт между смысловым наполнением понятия «администрирование» и его функционированием в правоприменительной деятельности во всех трех ветвях власти. Резюмируя, администрирование – деятельность органов управления и их должностных лиц, связанная с реализацией управленческих решений и сопряженная с систематической ее трансформацией новых технологий и продуктов законодателем.

Для цитирования в научных исследованиях

Мальгинова Ю.Н. К вопросу о понятии «администрирование» // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 12А. С. 316-323. DOI: 10.34670/AR.2022.51.52.035

Ключевые слова

Администрирование, государственное управление, управление, реординарная функция, сервисное государство.

Введение

Внедрение цифровых технологий сформировало новые подходы к пониманию государственного управления и внедрило новый термин в административное право – «администрирование». Нормативные правовые акты и подзаконные нормативные правовые акты оперируют указанным термином, понимаемым по-разному. С одной стороны, под ним понимаются действия должностных лиц о даче или отказе в выполнении определенных действий в рамках компетенции государственного органа, с другой стороны, совокупность действий, совершаемых должностными лицами при оказании государственной услуги. Однако, законодатель, представители административного права и иных отраслей права не имеют единого подхода к понятию «администрирование».

Позиция законодателя при введении данного термина определена его наличием и одновременно отсутствием единого подхода в доктринальных и нормативных правовых актах. Определяя перечень мероприятий, необходимых предпринять для перехода нашего государства к цифровой экономике, в Российской Федерации принят Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04 июня 2019 года № 7.

Особое внимание Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам при разработке и утверждении указанной национальной программы уделено цифровому государственному управлению. В разделе 6 указанной национальной программы отмечено, что в период реализации было разработано законодательство, обеспечивающее преимущественное использование государственными органами единой инфраструктуры электронного правительства, приняты федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 2020 года № 848 «Об особенностях предоставления государственных и муниципальных услуг в 2020 году» и другие нормативные правовые акты, закрепляющие целевое состояние предоставления государственных и муниципальных услуг. На основе указанного законодательства государством обеспечено предоставление приоритетных массовых социально значимых государственных (муниципальных) услуг, государственных и иных сервисов в цифровом виде, в том числе в сфере выборов, образования и здравоохранения, а так же возможность доступа пользователей в модели «одного окна» посредством единого портала государственных и муниципальных услуг к информации, созданной органами государственной власти, органами местного самоуправления и органами государственных внебюджетных фондов в пределах своих полномочий.

Основная часть

В административном праве широко используется термин «государственное администрирование», но при этом отсутствует общий подход к его пониманию, не раскрыта его правовая природа, сущность и содержание, а так же не обозначены его принципы, формы и методы. А.М. Воронов, изучая вопросы расширения предмета административного права, подчеркивает важность данного термина и раскрывает его через реординарную функцию публичной администрации. Так, автор термин «государственное администрирование» определяет как «органически увязанную триаду, сущность которой заключается в деятельности государственной администрации по реализации задач и функций государства: во-первых, по

обслуживанию и удовлетворению интересов личности и институтов гражданского общества; во-вторых, по реализации управленческих функций государственного администрирования, в-третьих, по охране общественного порядка, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, а также обеспечению безопасности личности, гражданского общества и государства» [Воронов, 2019, 69].

Нестеров А.В. государственное администрирование связывает с оказанием органами исполнительной власти государственных услуг, которые регламентированы административными регламентами, стандартами оказания государственных услуг и иными нормативными правовыми документами. Такой подход обусловлен практической значимостью, которую подчеркивает автор, определяя государство как участника рынка по предоставлению продукта власти (предоставлению услуг, продаже товаров, выполнению работ) потребителям указанного продукта (люди (семьи), организации (предприниматели) и иные органы власти) на основе административных регламентов. Результатом продуцирования, по мнению автора, будет являться некоторое событие, реализуемое в виде: «1) документов, содержащих правовые акты (решения) в любой форме, в том числе и электронной; 2) юридически значимой деятельности (действий), например, военной; 3) собственно событий происходящих в некоторых средах, например, в виде общедоступных благ» [Нестеров, 2005, 39]. Продолжая изучение, автор определяет администрирование, как «деятельность, результат и общественные отношения должно существовать в рамках административных регламентов, в которых сформированы обязательные требования в виде норм, правил и условий администрирования, при этом требования данных регламентов должны способствовать развитию свободных общественных отношений, ограничивать минимально необходимые общественные отношения и запрещать действительно необходимые общественные отношения. В нормах, как правило, сформулированы и формализованы обязательные требования к результатам взаимодействия, деятельности, например, в виде диапазона значений некоторых свойств (показателей) проверяемых элементов» [там же, 39]. При использовании общего подхода администрирование можно определить только как «... организационно-реализующая властная деятельность» [Гоголев, 2018].

Государственное администрирование в различных сферах обладает признаками, к которым относятся: целенаправленный характер деятельности уполномоченных органов, проявляющийся в обеспечении достижения целей, определенных государственной политикой в определенной сфере и установленных действующим законодательством; регламентированный характер деятельности, выраженный в наличии процессуальных и процедурных норм; подзаконность деятельности, так как она осуществляется на основании и во исполнение законодательных норм в целях реализации требований закона; вторичный характер по отношению к законодательной деятельности; регулярный, постоянный характер деятельности; наличие административно-властных полномочий у уполномоченных органов, следовательно, юридическое неравенство в отношениях с иными субъектами; осуществление контроля за деятельностью администрируемых лиц» [Емельянов, 2013, 55-66]. Признаки, рассмотренные А.С. Емельяновым, характеризуют деятельность государственных органов как представителей-поставщиков государственных услуг с ограниченной сферой применения нормативных правовых актов и подзаконных актов. Такой подход требует трансформации управления в целом в деятельность, выполняемую в пределах определенного нормативного документа.

Отраслевой подход к исследованию позволяет детально понять администрирование как правовую категорию. Так, Ю.О. Бакаева [Бакаева, 2009, 96] считает, что администрирование органами публичной власти строится на основе отношений власти и подчинения. Однако она оговаривается, что публичные лица должны совмещать несовместимые функции

государственного контроля и предоставления государственных услуг. Данное противоречие она рассматривает на примере деятельности таможенных органов.

Автор разграничивает непосредственно само администрирование от деятельности федеральных органов исполнительной власти. Так, в последнем случае автор подчеркивает именно реализацию функций, направленных на взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и таможенными органами иностранных государств. При этом, Концепция развития таможенных органов Российской Федерации закрепила, что «Таможенное администрирование направлено на повышение качества проведения таможенных процедур в отношении юридических физических лиц как участников внешнеторговой деятельности; сотрудничество и партнерство» [Воронов, 2018]. Таможенный кодекс Таможенного союза легализовал указанное определение, не раскрывая его в законе и других актах. Нестеров А.В. на основе исследований Ю.О. Бакаевой делает вывод о том, что под таможенным администрированием понимается «... не только субординационные, но и координационные связи» [Нестеров, 2012, 74].

В юридической науке сформировалось два подхода к определению администрирования: как управленческой деятельности государственного органа и деятельности по оказанию государственных услуг. Так, примером первого подхода может служить следующее определение: «...налоговое администрирование – это целенаправленная плановая комплексная управленческая деятельность системы уполномоченных органов, организаций и их должностных лиц по организации применения норм законодательства о налогах и сборах, осуществлению контроля за его соблюдением, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджет налогов и сборов, проведению мероприятий, направленных на оптимизацию управленческих процессов, а также по обеспечению в рамках своей компетенции выполнения плательщиками таких платежей возложенных на них обязательств в соответствии с законодательством о налогах и сборах...» [Козырин, 2007]. Второй подход может быть представлен утверждением, в соответствии с которым налоговое администрирование рассматривается как повседневная деятельность налоговых органов и их должностных лиц, обеспечивающая своевременную и полную уплату налогоплательщиками в бюджеты налогов, сборов и иных обязательных платежей [там же]. При таком подходе к основным элементам механизма государственного администрирования относятся следующие: формирование государственной социально-экономической политики и ее разработка на перспективу; сбор и анализ информации; мониторинг состояния дел; планирование и прогнозирование; правовое регулирование; оказание государственных услуг; контроль и надзор; превенция и выявление правонарушений; обеспечение национальной безопасности; восстановление незаконно нарушенных прав и свобод человека и гражданина; осуществление административно-юрисдикционной деятельности по рассмотрению дел об административных правонарушениях и привлечение к ответственности за их совершение. Указанные подходы в практической деятельности не существуют в чистом виде. Обращаясь к положениям Налогового кодекса РФ и Закона Российской Федерации от 21 марта 1991 года № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации», достоверно можно определить их сочетание, выстроенное на основе контроля и надзора в сфере за соблюдением законодательства о налогах и сборах и управленческих и организационно-распорядительных действий должностных лиц, в частности при оказании государственных услуг.

Воронов А.М., изучая проблемы администрирования как правовой категории, заостряет внимание на соотношении администрирования и государственного управления. Автор отмечает, что, с одной стороны, представители административного права отождествляют его с

управлением, с другой стороны, как совершенствование деятельности государственной либо публичной администрации по реализации их задач и функций, при этом в иных случаях в контексте совершенствования правового регулирования той или иной отрасли права и т.д. Автор администрирование определяет через реординарную (сервисную) функцию совместно с координационной и субординационной функцией, которые реализуются в вертикальном упорядочении снизу вверх. Так, «управляемый предпринимает организационные действия, на которые обязан реагировать управляющий, например, вносит предложение, подает жалобу, отказывается выполнять распоряжение ввиду его незаконности и т.д.» [Воронов, 2019, 28]. Администрирование не отождествляется с государственным управлением, под последним понимаются правоотношения, возникающие при реализации управленческой функции, складывающейся в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности личности, общества и государства, сопровождающиеся оказанием публичных услуг (отношений реординации).

Противоположной позиции придерживается Ю.Е. Аврутин, который термин «администрирование» раскрывает через родственное понятие «управление». «Администрирование и есть процессуальная форма реализации внутригосударственных (аппаратных) управленческих отношений» [Аврутин, 2017, 673-676.], складывающихся по поводу выполнения как внутренних, так и внешних функций органами публичной власти при реализации своих функций. Не согласившись с указанной позицией, Воронов А.М. констатирует, что отнесение к администрированию только деятельности должностных лиц государственной администрации при реализации управленческих функций – узкий подход. В настоящее время, по мнению автора, к администрированию можно отнести и деятельность судебных органов по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан в судебном порядке, и законодательных (представительных) органов по предписыванию правоустановлений субъектам права.

Практическая значимость государственного администрирования сформировала новые подходы к пониманию данного термина, который трансформировался в термин «публичное администрирование», осуществляемое через эффективную коммуникацию. А.М. Гоголев рассматривает публичное администрирование как «... деятельность в системе институтов публичной власти и публичной службы, направленное на сбалансированное удовлетворение потребностей общества и государства, исполнение нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления, обеспечение верховенства права, соблюдения Конституции Российской Федерации и законодательства, а так же реализацию законных прав и свобод человека и гражданина» [Гоголев, 2015, 141]. Автор, давая указанное определение, четко и полно определяет объект, предмет и методы публичного администрирования, которые неразрывно связаны с понятием государственного администрирования. При соотношении последнее является составной частью публичного администрирования, включающее в себя управленческие отношения между участниками публично-административной системы в процессе достижения национальных целей и соблюдение интересов граждан.

Администрирование в контексте административно-правового регулирования представляет собой «...интегрированную систему административно-правовых мер и организационных мероприятий осуществляемых государственной администрацией по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и гражданского общества, оказанию по инициативе граждан государственных услуг, восстановлению их незаконно нарушенных прав и свобод, а также по реализации управленческих функций государственного администрирования во всех

сферах жизнедеятельности, в том числе охране общественного порядка и обеспечении безопасности гражданского общества» [Гоголев, 2018, 79].

Сущность государственного администрирования выражается в деятельности государственной администрации по защите посредством правовых норм интересов личности, гражданского общества и всего государства в целом. Содержание государственного администрирования заключается в реализации правовых норм, установленных или санкционированных государством по регулированию управленческих функций государственного администрирования посредством императивного метода правового регулирования, то есть метода властных предписаний, характерного прежде всего для административного права. Данный метод отличается властно-императивными началами регламентации отношений и характеризуется отношениями субординации сверху вниз (подчиненности), установлением соответствующего правового статуса субъектов права. При этом уместно отметить, что содержание государственного администрирования также выражается в реализации правовых норм, установленных или санкционированных государством по защите интересов личности и государства, а также охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности также посредством императивного метода правового регулирования [там же, 79]. Важно отметить, что по мнению А.М. Гоголева, А.М. Воронова термин государственное администрирование не подменяет «... управление, он гораздо шире и охватывает своим содержанием деятельность не только исполнительной власти, но и судебной, а также законодательной власти» [Воронов, 2018, 20]. Исходя из обозначенной позиции, под администрированием понимается «... деятельность государственного управления, включающего в себя подготовку и осуществление процесса выполнения решений, принимаемых политическими руководителями всех ветвей и уровней государственной власти, причем ей присущ субординационный характер» [Нестеров, 2005, 42].

В России при осуществлении своих полномочий органами государственной власти и оказании государственных услуг отсутствует в полном объеме администрирование как новая форма реализации ими полномочий с четко определенными границами. Именно поэтому, администрирование полно определяется как «... органически увязанную триаду, сущность которой заключается в деятельности государственной администрации по реализации задач и функций государства: во-первых, по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и институтов гражданского общества; во-вторых, по реализации управленческих функций государственного администрирования, в-третьих, по охране общественного порядка, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, а также обеспечению безопасности личности, гражданского общества и государства» [Воронов, 2018, 21].

Заключение

Приведенные позиции ведущих представителей административного права не имеют консенсуса в определении администрирования, что порождает новые вопросы при внедрении новых информационных продуктов и технологий и реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации». В настоящее время происходит правовой конфликт между смысловым наполнением понятия «администрирование» и его функционированием в правоприменительной деятельности во всех трех ветвях власти.

Резюмируя, администрирование – деятельность органов управления и их должностных лиц, связанная с реализацией управленческих решений и сопряженная с систематической ее трансформацией новых технологий и продуктов законодателем.

Библиография

1. Аврутин Ю.Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. СПб.: Юридический центр, 2017. 720 с.
2. Бакаева О.Ю. Правовые аспекты таможенного администрирования: понятие и признаки // Государство и право. 2009. № 11. С. 94-98.
3. Воронов А.М. Администрирование и управление: соотношение понятий в современном административном праве // Административные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). 2019. С. 24-33.
4. Воронов А.М. Доктрина современного административного права: правоохранный аспект // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2018. № 3. С. 19-23.
5. Воронов А.М. Правовая доктрина современной России: проблемы и перспективы // Государственное строительство и право. 2018. № 2. С. 45-48.
6. Воронов А.М. Современная доктрина административного права: вопросы и ответы // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права. М., 2019. 352 с.
7. Гоголев А.М. Государственное администрирование как правовой институт // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. 2018. С. 10-15.
8. Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 141-146.
9. Емельянов А.С. К вопросу о понятии «администрирования» к административно-правовой и финансово-правовой доктрине // Вестник Тюменского государственного университета. 2013. № 3. С. 55-66.
10. Козырин А.Н. Правовое регулирование налогообложения в Российской Федерации: Конспект лекций по части первой Налогового кодекса Российской Федерации. 2007. 155 с.
11. Нестеров А.В. О понятии администрирования в административном праве // Дискуссионные вопросы административного и муниципального права. 2012. № 3. С. 68-72.
12. Нестеров А.В. Философия государственного администрирования // Бизнес в законе. 2005. № 1. С. 30-43.

To the issue of definition of administration

Yuliya N. Mal'ginova

Postgraduate,
Ural Institute of Management (branch),
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
624034, 44, Oktyabr'skoi Revolyutsii str., Nizhny Tagil, Russian Federation;
e-mail: yu.n.malginova@yandex.ru

Abstract

The introduction of digital technologies has formed new approaches to understanding public administration and introduced a new term in administrative law, "administration". Normative legal acts and subordinate normative legal acts operate with the specified term, understood in different ways. The article substantiates the relevance, significance and importance of the concept of administration in the digital economy. The author studies in detail the approaches to this concept, indicated in the current legislation of the Russian Federation and the science of administrative law. A comprehensive analysis of the concept of administration allows us to identify its disadvantages and advantages both in theoretical and law enforcement activities of state bodies. The above positions of the leading representatives of administrative law do not have a consensus in the definition of administration, which raises new questions when introducing new information products and technologies and implementing the national project called "Digital Economy of the Russian Federation". Currently, there is a legal conflict between the semantic content of the concept of

Yuliya N. Mal'ginova

administration and its functioning in law enforcement in all three branches of government. To summarize, administration is the activity of governing bodies and their officials associated with the implementation of management decisions and associated with its systematic transformation of new technologies and products by the legislator.

For citation

Mal'ginova Yu.N. (2021) K voprosu o ponyatii «administrirovanie» [To the issue of definition of administration]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (12A), pp. 316-323. DOI: 10.34670/AR.2022.51.52.035

Keywords

Administration, public administration, office, function to serve, service State.

References

1. Avrutin Yu.E. (2017) Izbrannye trudy. Razmyshleniya o gosudarstve i gosudarstvennoi vlasti, zakonnosti i pravoporyadke, publichnom upravlenii i administrativnom prave [Selected Works. Reflections on the state and state power, law and order, public administration and administrative law]. St. Petersburg: Yuridicheskii tsentr Publ.
2. Bakaeva O.Yu. (2009) Pravovye aspekty tamozhennogo administrirovaniya: ponyatie i priznaki [Legal aspects of customs administration: concept and characteristics]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 11, pp. 94-98.
3. Emel'yanov A.S. (2013) K voprosu o ponyatii «administrirovaniya» k administrativno-pravovoi i finansovo-pravovoi doktrine [On the question of the concept of administration to the administrative-legal and financial-legal doctrine]. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of the Tyumen State University], 3, pp. 55-66.
4. Gogolev A.M. (2018) Gosudarstvennoe administrirovanie kak pravovoi institut [Public administration as a legal institution]. In: *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava* [Actual problems of administrative and administrative procedural law].
5. Gogolev A.M. (2015) Publichnoe administrirovanie kak pravovaya kategoriya [Public administration as a legal category]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo* [Economics. Taxes. Law], 3, pp. 141-146.
6. Kozyrin A.N. (2007) Pravovoe regulirovanie nalogooblozheniya v Rossiiskoi Federatsii: Konspekt lektsii po chasti pervoi Nalogovogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii [Legal regulation of taxation in the Russian Federation: Lecture notes on part one of the Tax Code of the Russian Federation].
7. Nesterov A.V. (2005) Filosofiya gosudarstvennogo administrirovaniya [Philosophy of Public Administration]. *Biznes v zakone* [Business in the Law], 1, pp. 30-43.
8. Nesterov A.V. (2012) O ponyatii administrirovaniya v administrativnom prave [On the concept of administration in administrative law]. *Diskussionnye voprosy administrativnogo i munitsipal'nogo prava* [Discussion issues of administrative and municipal law], 3, pp. 68-72.
9. Voronov A.M. (2019) Administrirovanie i upravlenie: sootnoshenie ponyatii v sovremennom administrativnom prave [Administration and management: the relationship of concepts in modern administrative law]. In: *Administrativnye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava (Sorokinskie chteniya)* [Administrative problems of administrative and administrative procedural law (Sorokin readings)].
10. Voronov A.M. (2018) Doktrina sovremennogo administrativnogo prava: pravookhranitel'nyi aspekt [Doctrine of modern administrative law: law enforcement aspect]. *Aktual'nye problemy administrativnogo prava i protsessa* [Actual problems of administrative law and process], 3, pp. 19-23.
11. Voronov A.M. (2018) Pravovaya doktrina sovremennoi Rossii: problemy i perspektivy [Legal doctrine of modern Russia: problems and prospects]. *Gosudarstvennoe stroitel'stvo i pravo* [State construction and law], 2, pp. 45-48.
12. Voronov A.M. (2019) Sovremennaya doktrina administrativnogo prava: voprosy i otvety [Modern doctrine of administrative law: questions and answers]. In: *Aktual'nye problemy i perspektivy administrativnogo prava i administrativno-protsessual'nogo prava* [Actual problems and prospects of administrative law and administrative procedural law]. Moscow.