

УДК 342.92

Законодательные основы административной деятельности

Осинцев Дмитрий Владимирович

Доктор юридических наук,
доцент,

профессор кафедры теории и практики управления,
Уральский государственный юридический университет,
620137, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21;
e-mail: dimios@mail.ru

Аннотация

Положения, изложенные в представленной публикации, не носят сугубо научный характер, здесь нет оригинальных доктрин и высказываний относительно административно-правовых явлений, однако сделана попытка сконструировать и организовать текст предполагаемого законодательного акта, который мог бы всеобъемлюще охватить организационные вопросы, касающиеся деятельности аппарата исполнительной власти в российском государстве, отразить его структурные, функциональные и процессуальные аспекты, провести линии демаркации между законодательным и подзаконным регулированием правового статуса органов исполнительной власти, особенности их взаимоотношений с иными субъектами права. Алгоритм законодательной регламентации деятельности исполнительной власти может включать два последовательных этапа, которые существенным образом помогут сократить и оптимизировать, сделать понятной и доступной сферу деятельности органов исполнительной власти, что подразумевает принятие двух федеральных законов, в которых следует распределить правотворческие полномочия в сферах стратегического планирования, администрирования и государственного регулирования.

Для цитирования в научных исследованиях

Осинцев Д.В. Законодательные основы административной деятельности // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 6А. С. 3-11.

Ключевые слова

Административная деятельность, законодательное регулирование, органы исполнительной власти, компетенция, распределение полномочий.

Введение

Рассматриваемый вопрос далеко не нов в административно-правовых исследованиях, по данному поводу существуют достаточно обширные и крайне интересные публикации [Аврутин, 2015; Байрашев, 2016; Дизер, Сургутсков, 2015; Писенко, 2017], но ключевая проблема заключается в ответе на следующий вопрос: возможна ли регламентация деятельности всей системы органов исполнительной власти на основе единого законодательного акта, а если да, то каковы принципы и правила его построения?

Относительно роли закона в системе источников административного права следует сказать, что его роль носит двоякий характер: с одной стороны, *вряд ли можно назвать хотя бы один закон, который не содержал бы норм административного права (!)*, с другой стороны, гипертрофированное значение законодательного регулирования привело к тому, что в большинстве из них закрепляются узкоспециализированные, профессионально ориентированные, корпоративные и второстепенные вопросы правовой активности субъектов, а бывает, что закон сводится лишь к описанию юридических поступков исторического плана, утверждаются юридические факты, которые, может быть, никогда в будущем не возникнут.

Законодательные основы осуществления административной деятельности

В связи с этим думается, что *закон должен стать актом исключительного правового регулирования, не издаваться по каждому поводу, а применительно к сфере деятельности исполнительной власти должен отражать специфику данного института в организации государственной власти в целом, не распыляясь на отдельные аспекты ее организации и функционирования. При этом полагаем, что это должен быть не закон об органах исполнительной власти (слишком узкий охват тематики столь важного продукта законотворчества), а акт об организации исполнительной власти и моделях отношений, которые возникают с ее участием и всеми иными институтами, органами (организациями) и гражданами.*

Структура и содержание проекта этого федерального закона может быть представлена следующим образом.

1. Организация исполнительной власти в РФ и взаимодействие органов исполнительной власти с иными государственными органами и органами местного самоуправления, иными органами и организациями, наделенными властными функциями.

1.1. Орган исполнительной власти (понятие, виды, структура, функции, полномочия).

В данном разделе можно предложить рабочее определение *органа исполнительной власти: государственная организация, наделенная полномочиями реализовывать специализированные функции по регистрации (учету), обеспечению контроля (надзора), допуска к ведению отдельных видов деятельности (действий) и обращению отдельных предметов (вещей) и сопутствующих им процессов, выдаче разрешений, оказанию содействия гражданам и их объединениям, осуществлению правоохранительной деятельности и обеспечению безопасности (в том числе применению мер государственного принуждения и привлечению виновных лиц к ответственности), а также реализации государственных программ развития в отдельных сферах и отраслях деятельности.*

Органы исполнительной власти могут быть разделены на две группы: *органы государственного управления, занятые вопросами реализации государственных программ*

развития, и *правоохранительные органы*, реализующие вопросы вооруженной защиты и применения иных мер принуждения в целях обеспечения безопасности. Первые могут сохранить наименование *правительственные комиссии (советы)*, так как преимущественно выполняют поставленные перед ними задачи, реализуя методы стратегического управления, вторые – *министерства*, так как действуют традиционно, реализуя методы административно-правового воздействия в различных сферах и отраслях деятельности.

Современное функциональное деление (федеральные министерства, службы и агентства) носит надуманный характер, так как во многом полномочия и функции указанных государственных организаций совпадают, а соподчиненность и невозможность решать самостоятельно отдельные виды вопросов лишь увеличивают бюрократическую линейку продвижения документов, но не повышают результативность и эффективность функционирования органов исполнительной власти.

Что касается *структуры органа исполнительной власти*, то это вообще не забота законодателя, ее элементы должны быть отражены в индивидуализированном неправоприменительном акте о статусе органа исполнительной власти (*положении*). Во всяком случае, следует отразить:

- подведомственные сферы и отрасли деятельности органа исполнительной власти; его организационную структуру, в том числе иерархическое построение;
- должностную структуру: организацию, состав, порядок комплектования и прохождения службы личным составом (данный вопрос должен быть упорядочен на основе *инструкций*, относящихся к числу организационно-распорядительных документов, представляющих собой *процессуальные алгоритмы действий сотрудников органа исполнительной власти*. Служебная деятельность в России организована не как система публичной обеспечительной деятельности, а как аналог системы взаимоотношений в рамках материального производства и оборота товаров, произошла не ее реформа, а трансформация [Гусев, 2012; Комахин, 2013; Стариков, 2014]);
- функциональную структуру органа исполнительной власти. Думается, что в этом плане удастся устранить ошибку, которая преследует административную науку уже на протяжении десятилетий, когда функции приписываются определенному властному органу (его структурному подразделению); нет, это не верно, так как функции – *«единицы (элементы) общественно-значимой деятельности (практики) власти*, приходящиеся на эти органы и исполняемые ими в кооперации с другими органами государственной власти. Специфика функций государственной власти (и предназначение ее институтов) по отношению к обществу состоит в том, что власть исполняет (поддерживает, обеспечивает) так называемые *“общие” или инфраструктурные, жизнеобеспечивающие функции*» [Марача, Матюхин, www], в связи с чем верным является утверждение об *участии органов исполнительной власти в реализации определенной номенклатуры публичных функций*, благодаря совместным усилиям, кооперационным и субординационным связям с подвластной средой удастся эти функции реализовывать. В этом плане нужно отказаться и изолировать субъективно-ориентированный подход на принадлежность функции как вещи на праве собственности за органом исполнительной власти [Бученков и др., 2016; Попова, 2016; Синюгин, 2014; Смирнова, 2015], так как атрибутикой исполнительной власти является именно исполнение, а государственная функция является предметом оперирования;

- процессуальную структуру органа исполнительной власти, которая необходимым и достаточным образом может быть выражена в *административных регламентах* взаимодействия органов исполнительной власти, их структурных подразделений и сотрудников.

1.2. Основные направления взаимодействия органов исполнительной власти и органов законодательной власти (могут быть размещены вопросы о делегации полномочий, о нормативных правовых актах органов исполнительной власти, о парламентском (представительном) контроле (надзоре) за деятельностью органов исполнительной власти и процедуры разрешения административных конфликтов).

1.3. Основные направления взаимодействия органов исполнительной власти и органов судебной власти (вопросы об исполнительской дисциплине (организация исполнения судебных актов), об участии в правосудии (представительство публичных интересов и принятие мер по исполнению судебных актов), об организационном обеспечении судебной деятельности).

2. Исполнительная власть и гражданин.

2.1. Административные процедуры участия граждан в государственном управлении (выборные, конкурсные процедуры, формирование резерва управленческих кадров, общественный контроль, внештатное сотрудничество и т. д.).

2.2. Административный контроль (надзор) за гражданской активностью и деятельностью объединений граждан (исполнение обязанностей, сопутствующих реализации гражданских прав и свобод (паспортизация и учет, в том числе дактилоскопическая и геномная регистрация, хранение информации в целях обеспечения безопасности и т. д.); исполнение обязательных требований по обеспечению порядка управления: воинская обязанность, мобилизация, требования безопасности жизнедеятельности и т. п.).

2.3. Предоставление публичных услуг гражданам и организациям (государственно-частное партнерство и меры по обеспечению и защите законных интересов граждан и организаций).

3. Исполнительная власть в системе обеспечения безопасности.

3.1. Предупреждение правонарушений и угроз безопасности органами исполнительной власти: мониторинг, профилактические и иные меры упреждающего воздействия на правонарушения и опасные факторы, оперативно-розыскная деятельность, разведывательная деятельность, контрразведывательная деятельность и т. п.

3.2. Административно-правовые режимы: государственной регистрации (учета), государственного контроля, допуска и санкционирования, разрешительный режим, государственного надзора, государственного содействия.

3.3. Полномочия органов исполнительной власти по применению мер принуждения к гражданам и организациям.

3.3.1. Меры непосредственной защиты прав и свобод граждан и организаций правоохранительными органами (физическая защита от угроз безопасности) – аналог ст. 13 Федерального закона «О полиции».

3.3.2. Меры обеспечения установленного порядка управления, а именно: средства выявления угроз безопасности; средства административного пресечения правонарушений и опасного поведения; средства восстановления нарушенных прав и свобод граждан и организаций, применяемые в административном

порядке; средства ответственности, применяемые органами исполнительной власти; средства сдерживания противоправного поведения и угроз безопасности, применяемые органами исполнительной власти.

Очевидно, что столь насыщенное содержание деятельности исполнительной власти должно сопровождаться рядом правовых актов, направленных на организацию исполнения указанных требований проекта федерального закона, а он, в свою очередь, должен наряду с развернутой материальной частью сопровождаться оптимальными административными производствами (процедурами).

Особого внимания заслуживают *синхронизация и унификация федерального, регионального и местного административного законодательства*.

Общие принципы организации исполнительной власти в РФ, а также установление ее системного единства по вопросам совместного ведения России и субъектов РФ позволяют предложить сходные вопросы, которые подлежат отражению в Федеральном законе «Об организации исполнительной власти в Российской Федерации», однако модель регулирования должна отличаться от взаимоотношений федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов, так как, по всей видимости, на данном уровне должны разрешаться вопросы регионального развития, соответственно, указанные *исполнительные органы государственной власти субъектов РФ должны выступать преимущественно в качестве органов государственного регулирования*.

Следует признать, что десятилетиями отработанная схема управления в субъектах РФ показывает, что большинство так называемых исполнительных органов государственной власти не пользуются методами административно-правового воздействия, а если уж их применяют, то лишь после передачи соответствующих полномочий со стороны федерации и то в усеченном виде (см. Приказ Минюста России от 10 августа 2016 г. № 182).

Не будет ошибкой утверждать, что такого рода организации выступают либо в качестве советов народного хозяйства в рамках региональных и межрегиональных связей, либо в виде учреждений социально-культурного обслуживания.

В свою очередь, на уровне административно-территориальных единиц и на территориях муниципальных образований могут и (или) должны быть образованы структуры, наделенные полномочиями по реализации инструментальных методов административно-правового воздействия в целях ускорения и облегчения доступа к органам власти непосредственно на территориях совместного проживания населения, наделение таких структур правотворческими полномочиями можно считать излишним.

В проекте соответствующего федерального закона можно было бы отразить следующее.

1. Основы организации исполнительной власти в субъектах РФ и их взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами и органами местного самоуправления, органами и организациями, наделенными властными функциями.

1.1. Можно предложить следующее определение органа исполнительной власти субъекта РФ: это государственная организация, создаваемая высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, наделенная полномочиями по участию в реализации государственных программ развития в отдельных сферах и отраслях деятельности по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ или по предметам исключительного ведения субъектов РФ, а также документов стратегического планирования в части обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Органы исполнительной власти субъектов РФ могут получить наименование *региональные комиссии (советы)*, так как преимущественно выполняют поставленные перед ними задачи, реализуя методы стратегического управления.

1.2. Элементы структуры органа исполнительной власти субъекта РФ:

- сферы и отрасли деятельности, где реализуются предметы совместного ведения РФ и субъекта РФ, подведомственные отрасли деятельности органа исполнительной власти субъекта РФ в рамках его исключительных предметов ведения;
- порядок заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий;
- организационная структура органа исполнительной власти субъекта РФ, в том числе его иерархическое построение, аналогичное организационной структуре федерального органа исполнительной власти в части реализации предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ, сходное – для предметов исключительного ведения субъекта РФ;
- должностная структура органа исполнительной власти субъекта РФ: организация, состав, порядок комплектования и прохождения государственной гражданской службы субъекта РФ личным составом;
- функциональная структура органа исполнительной власти субъекта РФ, определение потенциала и ролей участия в реализации общегосударственных функций;
- процессуальная структура органа исполнительной власти субъекта РФ (*административные регламенты* взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ, их структурных подразделений и сотрудников).

1.3. Основные направления взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов законодательной власти субъекта РФ: участие органа законодательной власти субъекта РФ в формировании органов исполнительной власти субъекта РФ, правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ, государственный контроль (надзор) за деятельностью органов исполнительной власти субъекта РФ и процедуры разрешения административных конфликтов.

1.4. Основные направления взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ и органов судебной власти: судебное представительство, обеспечение деятельности судов на территории субъекта РФ.

1.5. Участие в предоставлении публичных услуг гражданам и организациям (государственно-частное партнерство и нормативы минимальной обеспеченности публичными услугами граждан и организаций).

2. Органы исполнительной власти субъектов РФ в системе обеспечения общественной безопасности: мониторинг за состоянием законности и правопорядка на региональном и территориальном уровнях; профилактические и иные меры упреждающего воздействия на правонарушения и опасные факторы, применяемые органами исполнительной власти субъектов РФ.

Имеются серьезные сомнения в части предоставления органам исполнительной власти полномочий по применению мер принуждения, в том числе ответственности, так как многолетняя практика создания и реализации ими норм об административной ответственности показала несколько устойчивых негативных тенденций: принимаются нормы об административной ответственности за поступки, которые вообще не представляют ничего опасного и (или) противоправного (отказ в выделении бесплатных билетов); принимаются нормы, которые дублируют

федеральное законодательство или одинаковы во всех субъектах; происходит вмешательство в частные отношения (нарушение порядка применения противогололедных материалов); принимаются глупые нормы (отказ в приеме стеклотары); принимаются нормы, касающиеся дисциплинарных отношений (нарушение правил ведения реестров).

Заключение

Алгоритм законодательной регламентации деятельности исполнительной власти может включать два последовательных этапа, которые существенным образом помогут сократить и оптимизировать, сделать понятной и доступной сферу деятельности органов исполнительной власти, что подразумевает принятие двух федеральных законов – «Об основах организации исполнительной власти» и Административно-процессуального кодекса, в которых следует закрепить правотворческие полномочия в сферах стратегического планирования, администрирования и государственного регулирования непосредственно за федеральными органами государственной власти, а сопутствующие и обеспечительные полномочия в сфере государственного управления – за субъектами РФ (с определенной долей участия в этом процессе органов местного самоуправления).

Библиография

1. Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 7-14.
2. Байрашев В.Р. Проблемы и практика применения законодательства о стандартизации и техническом регулировании при осуществлении закупок // Прогноз. 2016. № 10. С. 6-18.
3. Бученков Г.А. и др. Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления. М.: Юстиция, 2016. 210 с.
4. Гусев А.В. Государственная гражданская служба: сочетание публично-правовых и частноправовых начал // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 28-41.
5. Дизер О.А., Сургутсков В.И. Гражданское оружие: законодательное регулирование оборота. Ростов-на-Дону: Феникс, 2015. 109 с.
6. Комахин Б.Н. Административно-правовое положение государственного гражданского служащего в условиях реформы государственной службы // Современное право. 2013. № 10. С. 69-71.
7. Марача В.Г., Матюхин А.А. Президентская власть в политико-правовом пространстве Российской государственности. URL: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/43>
8. Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации: приказ Минюста России от 10.08.2016 № 182. URL: <https://minjust-prikaz.consultant.ru/documents/20321>
9. Писенко К.А. О законодательных пробелах и проблемах регулирования антимонопольного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 61-67.
10. Попова Н.Ф. К вопросу о функциях федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 54-58.
11. Синюгин В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 25-28.
12. Смирнова А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 120-130.
13. Стариков Ю.Н. Профессиональное «чиновничество» и служебное право в России: была ли реформа государственной службы и основательны ли сомнения в существовании служебного права? // Административное право и процесс. 2014. № 7. С. 8-25.

A legislative framework for administrative activities

Dmitrii V. Osintsev

Doctor of Law, Docent,
Professor at the Department of the theory and practice of administration,
Ural State Law University,
620137, 21 Komsomolskaya st., Ekaterinburg, Russian Federation;
e-mail: dimios@mail.ru

Abstract

The article aims to identify a legislative framework for administrative activities in the Russian Federation. The ideas promoted in the article cannot be viewed as purely scientific in nature, the author does not develop original doctrines and theories regarding administrative legal phenomena, but makes an attempt to construct and organise the text of the proposed legislative act, which could comprehensively cover organisational issues relating to the activities of the executive apparatus in the Russian Federation, reflect its structural, functional and procedural aspects, as well as draw demarcation lines between the legislative and subordinate regulation of the legal status of the executive bodies in the Russian Federation, the features of their relations with other subjects under domestic law. Having analysed the current legislation in this sphere, the author of the article points out that the algorithm of the legislative regulation of the activities of executive bodies in the Russian Federation may include two successive stages, which will significantly help to reduce and optimise, make clear and accessible the scope of the activities of executive bodies, which can be achieved by the adoption of two federal laws, which should distribute the law-making powers in the spheres of strategic planning, administration and state regulation.

For citation

Osintsev D.V. (2018) *Zakonodatel'nye osnovy administrativnoi deyatel'nosti* [A legislative framework for administrative activities]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (6A), pp. 3-11.

Keywords

Administrative activities, legislative regulation, executive authorities, competence, distribution of powers.

References

1. Avrutin Yu.E. (2015) Problemy zakonodatel'noi modernizatsii mekhanizma administrativno-pravovogo regulirovaniya v kontekste obespecheniya nadlezhashchego publichnogo upravleniya [Problems of legislative modernisation of the mechanism of administrative legal regulation in the context of ensuring proper public administration]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure], 8, pp. 7-14.
2. Bairashev V.R. (2016) Problemy i praktika primeneniya zakonodatel'stva o standartizatsii i tekhnicheskome regulirovanii pri osushchestvlenii zakupok [The problems and practice of applying legislation on standardisation and technical regulation in procurement]. *Progoszakaz.rf*, 10, pp. 6-18.
3. Buchenkov G.A. et al. (2016) *Sistematizatsiya i elektronnoe kodirovanie funktsii i polnomochii v sisteme publichnogo upravleniya* [Systematisation and electronic coding of functions and authorities in the public administration system]. Moscow: Yustitsiya Publ.
4. Dizer O.A., Surgutskov V.I. (2015) *Grazhdanskoe oruzhie: zakonodatel'noe regulirovanie oborota* [Civilian weapons: legislative regulation of turnover]. Rostov-on-Don: Feniks Publ.

5. Gusev A.V. (2012) Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba: sochetanie publichno-pravovykh i chastnopravovykh nachal [State civil service: a combination of public law and private law]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal* [Russian juridical journal], 6, pp. 28-41.
6. Komakhin B.N. (2013) Administrativno-pravovoe polozhenie gosudarstvennogo grazhdanskogo sluzhashchego v usloviyakh reformy gosudarstvennoi sluzhby [The administrative legal status of civil servants in the context of the civil service reform]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 10, pp. 69-71.
7. Maracha V.G., Matyukhin A.A. *Prezidentskaya vlast' v politiko-pravovom prostranstve Rossiiskoi gosudarstvennosti* [Presidential power in the political and legal space of the Russian statehood]. Available at: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/43> [Accessed 24/05/18].
8. *Ob utverzhdenii primernykh form soglasheniya mezhdu federal'nym organom ispolnitel'noi vlasti i vysshim ispolnitel'nym organom gosudarstvennoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii o peredache vysshemu ispolnitel'nomu organu gosudarstvennoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii osushchestvleniya chasti polnomochii federal'nogo organa ispolnitel'noi vlasti, soglasheniya mezhdu federal'nym organom ispolnitel'noi vlasti i vysshim ispolnitel'nym organom gosudarstvennoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii o peredache federal'nomu organu ispolnitel'noi vlasti osushchestvleniya chasti polnomochii vysshego ispolnitel'nogo organa gosudarstvennoi vlasti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: prikaz Minyusta Rossii ot 10.08.2016 № 182* [On the approval of exemplary forms of the agreement between a federal executive body and the supreme executive body of a constituent entity of the Russian Federation on the transfer of some part of the powers of the federal executive body to the supreme executive body of the constituent entity of the Russian Federation, the agreement between a federal executive body and the supreme executive body of a constituent entity of the Russian Federation on the transfer of some part of the powers of the supreme executive body of a constituent entity of the Russian Federation to the federal executive body: Order of the Ministry of Justice of the Russian Federation No. 182 of August 10, 2016]. Available at: <https://minjust-prikaz.consultant.ru/documents/20321> [Accessed 24/05/18].
9. Pisenko K.A. (2017) O zakonodatel'nykh probelakh i problemakh regulirovaniya antimonopol'nogo kontrolya [On legislative gaps and problems of the regulation of antimonopoly control]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, analysis, practice], 6, pp. 61-67.
10. Popova N.F. (2016) K voprosu o funktsiyakh federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti [On the functions of federal executive bodies]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure], 12, pp. 54-58.
11. Sinyugin V.Yu. (2014) Administrativno-pravovoi status sub"ektov, osushchestvlyayushchikh publichno znachimye funktsii [The administrative legal status of entities performing publicly significant functions]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure], 11, pp. 25-28.
12. Smirnova A.A. (2015) O sootnoshenii gosudarstvennykh uslug, funktsii i polnomochii organov ispolnitel'noi vlasti [On the correlation among public services, functions and powers of executive bodies]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 3, pp. 120-130.
13. Starilov Yu.N. (2014) Professional'noe "chinovnichestvo" i sluzhebnoe pravo v Rossii: byla li reforma gosudarstvennoi sluzhby i osnovatel'ny li somneniya v sushchestvovanii sluzhebnoego prava? [Professional "officialdom" and service law in Russia: was the state service reformed and are there any reasonable doubts about the existence of service law?]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and procedure], 7, pp. 8-25.