

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

О СООТНОШЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1)

С.Б. Аникин

Кафедра административного и муниципального права
Саратовская государственная академия права
ул. Чернышевского, 104, Саратов, Россия, 410056

В статье совместное ведение рассматривается и исследуется как системная категория. На основе анализа научно-теоретических положений, судебной практики Конституционного Суда РФ, практики административно-правового регулирования предлагается авторская классификация вопросов, составляющих предмет совместного ведения. Обосновывается необходимость рассмотрения административного законодательства в качестве регулятора управленческих отношений в отраслях законодательства в границах данного государственно-правового института.

Ключевые слова: Российская Федерация, совместное ведение субъектов федерации, административное законодательство.

Важным системообразующим элементом федеративных отношений выступает совместное ведение РФ и ее субъектов, пределы которого определены и закреплены исчерпывающим образом в ст. 72 Конституции РФ. Совместное ведение, как комплексный государственно-правовой институт, выступает центральным звеном в системе государственно-властных отношений между федерацией и субъектами РФ. В свою очередь, органы государственной исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также исполнительные органы местного самоуправления, осуществляя практическую организационную деятельность по реализации предмета совместного ведения в его полном объеме, образуют исполнительную вертикаль [5. С. 280].

Властная распорядительная деятельность органов исполнительной власти по реализации предмета совместного ведения выступает практической основой, обеспечивающей единство всей системы исполнительной власти России. Данный вывод базируется на положениях ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, закрепляющей единство системы исполнительной власти в РФ, основу которого состав-

ляют исключительные полномочия РФ и предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ.

Норма ст. 72 Конституции не только очерчивает границы правового пространства, находящегося в совместном ведении федерации и субъектов, она решает комплексную задачу нормативного оформления и закрепления конституционно-правовых основ отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также формирования и практической реализации механизма правового регулирования общественных отношений субъектами РФ. Это выражается в первую очередь в том, что совместное ведение является юридической основой:

- оформления и закрепления субъектами РФ своего государственно-правового статуса;
- построения субъектами РФ системы органов государственной власти в соответствии с ч. 2 ст. 11 и ст. 77 Конституции РФ;
- создания субъектами РФ собственной (в границах единой российской правовой системы) нормативной правовой базы;
- формирования системы вертикальных и горизонтальных государственно-властных связей между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- обособления системы юридических отношений, составляющих исключительные полномочия субъектов РФ в соответствии со ст. 73 Конституции РФ.

Совместное ведение РФ и субъектов РФ, таким образом, выступает системообразующим правовым образованием. Россия и ее субъекты, практически реализуя предмет совместного ведения, формируют вертикальные и горизонтальные государственно-властные отношения между органами государственной власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления, объективно необходимые для функционирования всей системы государственного управления делами общества в широком и узком понимании. В этой связи упоминание о едином предмете административного правового регулирования в совместном ведении РФ и ее субъектов перед исследователями неизбежно ставит проблему соотношения данного предмета и административного законодательства, которое в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции отнесено к совместному ведению.

В определенном смысле и объеме эта проблема уже является предметом научной дискуссии, которая ведется в юридической литературе применительно к правомерности принятия субъектами РФ собственного законодательства об административной ответственности. Однако представляется, что эту проблему необходимо исследовать несколько в ином ключе, т.е. шире. Это необходимо и важно, в первую очередь, для определения юридических границ предмета административного правового регулирования в совместном ведении РФ и ее субъектов. В конечном итоге речь идет как о доктринальном, так и о правоприменительном осмыслении содержательной стороны категории «административное законодательство» в контексте совместного ведения РФ и ее субъектов и,

как следствие, определения параметров соотношения ее содержания с предметом административного правового регулирования совместного ведения.

В частности, К.Г. Филант пишет по этому поводу: «у нас нет сомнений в том, что разработчики проекта Конституции РФ, используя термин «административное и административно-процессуальное законодательство», прежде всего, имели в виду законодательство об административных правонарушениях, учитывая содержание ст. 2–6 КоАП РСФСР о многоуровневости нормативных правовых актов, устанавливающих составы административных правонарушений» [6. С. 28]. Свою позицию и выводы автор подкрепляет и аргументирует исследованиями федерального законодательства, а также решений КС и ВС РФ, употребляющих категорию «административное законодательство» в контексте, свидетельствующим о том, что речь чаще всего идет о законодательстве об административных правонарушениях [6. С. 28].

При этом такой вывод представляется вполне логичным, так как содержание анализируемых нормативных правовых актов способствовало этому, например, Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июля 1997 г. № 11-П по делу о проверке конституционности пункта «б» части первой статьи 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 г. «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью» в связи с жалобой гражданина Р.К. Хайрова. Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ оспариваемая норма, предоставляющая МВД Республики Мордовия право задержания в административном порядке по согласованию с прокурором членов организованных преступных групп сроком до 30 суток. Иначе говоря, сформированная Конституционным Судом РФ правовая позиция по данному юридическому спору отражает лишь одну из сторон административного правового регулирования общественных отношений — правоохранительную. Это неизбежно привело автора к односторонней, узкой оценке роли административного законодательства в рамках совместного ведения РФ и ее субъектов и при постановке окончательного вывода не позволило обратить внимание и учесть ряд факторов, свидетельствующих об очевидной многогранности сферы действия административного законодательства, как в целом, так и применительно к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов.

В этой связи нельзя обойти вниманием вывод общеметодологического характера, сделанный профессором Ю.М. Козловым, о том, что во многих случаях административное право не только защищает иные общественные отношения, но и выступает в роли их регулятора. Действующее российское законодательство использует нормы административного права в качестве обеспечения должной урегулированности земельных, трудовых и других отношений [1. С. 48].

Пункт «к» ст. 72 Конституции РФ относит к совместному ведению не только административное законодательство, но и административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды.

Административное законодательство совершенно не случайно возглавляет перечень отраслей российского законодательства, отнесенных к совместному ведению федерации и ее субъектов. Этим самым законодателем подчеркивается, что реализация норм отраслей законодательства, перечисленных в п. «к» ст. 72 Конституции РФ, требует регулятивного воздействия административно-правового свойства, причем воздействия, сложного по своему субъектному и объектному составу. Характерной особенностью организационной структуры совместного ведения является определенная законодательством нормативная зависимость и обособленность одновременно друг от друга каждого из субъектов структуры при реализации им полномочий по управлению единым предметом. То есть в данном случае речь идет не о традиционно функционирующей организационной моноструктурной системе управления, в которой отдельный орган управления выступает в качестве единственного генератора управленческих полномочий, реализуемых другими субъектами управления в единой иерархической цепочке [2. С. 9]. В совместном ведении проявляется своего рода бивалентное (от лат. *bi...* — два (x) + лат. *valens (valentis)* — сильный) [3. С. 98–99] административное правовое регулирование, а именно федеральное и региональное.

Административное право и административное законодательство — неразрывные понятия; логика их взаимоотношений и обуславливает дальнейшее совершенствование механизма административно-правового регулирования [4. С. 330]. В условиях многоуровневости правового регулирования, опосредованного современными условиями федеративного государства, логика подобного рода взаимоотношений — права и норм — особенно актуализируется для отношений, находящихся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

Горизонтальный срез отношений, охватываемых областью государственного регулирования, в общем, включая все уровни правового регулирования, показывает, что эти отношения возникают и развиваются в экономической, оборонной, внешнеполитической, правоохранительной и социальной сферах.

Для совместного ведения РФ и субъектов характерно наличие еще одной области государственного регулирования — это государственное и муниципальное строительство. Важность и необходимость выделения этой области общественных отношений государственного регулирования вытекает из следующего. Во-первых, это обуславливается объективными условиями оформления государственно-правового статуса субъектов РФ. Совместное ведение РФ и ее субъектов, как уже говорилось выше, предполагает объединение управленческих полномочий и усилий как минимум двух субъектов управления — федерации и субъекта федерации, а в случаях, предусмотренных законом, и органов местного самоуправления. И если государственно-правовой статус и полномочия Российской Федерации, в том числе и по вопросам, отнесенным к совместному ведению, закрепляются Конституцией РФ изначально с ее принятием и вступлением в законную силу, то юридическое оформление государственно-правового статуса субъекта РФ, в том числе и закрепление полномочий по во-

просам совместного ведения, — это следующий этап реализации конституционных положений. Именно на этом этапе с принятием конституций и уставов субъектов РФ, законодательства субъектов РФ о представительных и исполнительных органах государственной власти, о государственной и муниципальной службе происходит окончательное оформление государственно-правового статуса субъекта РФ.

Причем государственно-правовой статус субъектов РФ, как показывает практика государственного управления последних лет, находится в состоянии динамики. Так, в соответствии с Указами Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20, от 10 февраля 1996 г. № 173, от 9 июня 2001 г. № 679, от 25 июля 2003 г. № 841 о включении новых наименований субъектов Российской Федерации в ст. 65 Конституции Российской Федерации ряд субъектов РФ получили новые наименования.

Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 (в ред. от 12.04.2006 № 1-ФКЗ) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» устанавливаются организационно-правовые формы изменения субъектного состава России. Таких формы две — принятие в состав Российской Федерации нового субъекта (для иностранных государств и их частей) и образование в составе Российской Федерации нового субъекта.

Нормативной основой для принятия в состав России нового субъекта, наряду с Конституцией РФ и федеральным законодательством, выступает международный договор. В международном договоре оговаривается статус субъекта РФ, который предоставляется иностранному государству или его части. Иностранному государству, принятому в состав России, предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление статуса края или области. При принятии в РФ части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус в соответствии с международным договором.

Образование в России нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов РФ. Таким образом, к настоящему времени в результате объединения количество субъектов РФ сократилось с 89 до 84. Не исключается, что процесс изменения субъектного состава РФ сохранится и в дальнейшем.

Изложенное позволяет сделать вывод, что предмет административно-правового регулирования совместного ведения РФ и ее субъектов объединят в себе две группы административно-правовых отношений. Первую группу отношений такого рода образуют отношения по государственному управлению отраслями и сферами, или, иными словами, элементами материально-отраслевой структуры совместного ведения. Этот массив включает в себя:

– федеративное и муниципальное строительство — (п.п. «а» — обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным за-

конам; «н» — установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; «л» — кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат (ст. 72 Конституции);

– правоохранительную сферу — (п.п. «б» — защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон; «м» — защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; «з» — осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий; «д» — охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности и особо охраняемые природные территории (ст. 72 Конституции);

– социально-культурную сферу — (п.п. «е» — общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; «ж» — координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение; «д» — охрану памятников истории и культуры (ст. 72 Конституции РФ);

– экономическую сферу — (п.п. «в» — вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; «г» — разграничение государственной собственности; «и» — установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; «о» — координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации, «д» — природопользование (ст. 72 Конституции).

Вторую группу отношений, входящих в предмет административно-правового регулирования в совместном ведении РФ и ее субъектов, составляют административно-правовые отношения, обеспечивающие необходимую урегулированность трудового, семейного, жилищного, земельного, водного, лесного законодательства, а также законодательства о недрах и об охране окружающей среды (п. «к» ст. 72 Конституции РФ).

Административное законодательство, следовательно, в совместном ведении РФ и ее субъектов обеспечивает в широком понимании функционирование всего механизма государственно-правового регулирования общественных отношений на этом уровне и выступает, в том числе, в качестве регулятора управленческих отношений в отраслях законодательства в границах данного государственно-правового института.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Исследование проведено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 07-03-00455а).

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. — М.: Зерцало, Теис, 1996.

- [2] *Бачило И.Л.* Организация советского государственного управления. — М.: Наука, 1984.
- [3] *Захаренко Е.Н., Комарова Л.Н., Нечаева И.В.* Новый словарь иностранных слов. — М., 2006.
- [4] *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права: В 3 т. — М.: Норма, 2002. — Т. 1.
- [5] *Чиркин В.Е.* Конституционное право России. — М.: Юрист, 2008.
- [6] *Филант К.Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях в системе административно-деликтного права: Дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2006.

**ABOUT CORRELATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION
AND ARTICLE OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL
ADJUSTING OF JOINT CONDUCT OF RUSSIAN
FEDERATION AND SUBJECTS OF RUSSIAN FEDERATION**

S.B. Anikin

The Department of Administrative and Municipal Law
Saratov State Academy of Law
104, Chernyshevskogo st., Saratov, Russia, 410056

In the article the joint conduct of Russian Federation and subjects of Russian Federation is examined and probed as a system category. On the basis of analysis of scientific and theoretical positions, judicial practice of Constitutional Court of Russian Federation, practices of the administrative and legal adjusting formulated and grounded author classification of questions of constituents the article of joint conduct. An author is ground the isolation of administrative legislation, along with other industries of legislation in the independent group of relations within bounds of joint conduct of Russian Federation and its subjects.

Key words: Russian Federation, joint competence of subjects of the Federation, administrative legislation.