

3. Рожнов А.П. Понятие малозначительности нуждается в унификации // Юридическая наука. 2017. № 6. С. 81-88.

4. Стариков Ю.Н. Модернизация законодательства об административных правонарушениях: предпосылки, возможности и перспективы // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 1(4). С. 20-28.

5. Степанов В.В. Малозначительность правонарушений в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

3. Rozhnov A.P. the Concept of insignificance needs to be unified // Legal science. 2017. № 6. P. 81-88.

4. Starilov Yu.N. Modernization of the legislation on administrative offences: preconditions, possibilities and perspectives // Law and order: history, theory, practice. 2015. № 1(4). P. 20-28.

5. Stepanov V.V. Insignificance of offenses in Russian law: thesis ... Candidate of Law. M., 2009.

КОНЦЕПЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА

CONCEPT OF REGIONAL ADMINISTRATIVE LAW AND ITS PLACE IN THE SYSTEM MODERN RUSSIAN LAW

Жеребцов А.Н.

*доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел
ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России»
[https:// orsid. ID 0000-0002-7392-279X](https://orcid.org/ID/0000-0002-7392-279X)*

Sherebzhov A.N.

*Doctor of Law, Professor
Professor of Law administrative affairs of the internal affairs bodies department
Krasnodar University of the Russian Interior Ministry*

Аннотация: В статье рассматриваются инновационные подходы к развитию структуры современного российского административного права, обусловленные федеративной организацией государства и международными интеграционными процессами в сфере регулирования административно-правовых отношений. Обосновывается концепция интегративных нормативно-правовых образований в структуре отрасли российского административного права – интегративных подотраслей (институтов) российского административного права.

Ключевые слова: интегративная подотрасль (институт) права, отрасли административного права, система права, структура отрасли права, совместные предметы ведения, исключительные предметы ведения, принцип федерализма в системе и структуре отрасли права, международная интеграция.

Annotation: The article examines innovative approaches to the development of the structure of modern Russian administrative law, conditioned by the federal organization of the state and international integration processes in the sphere of regulation of administrative and legal relations. The concept of integrative regulatory entities in the structure of the Russian administrative law industry, integrative sub-sectors (institutions) of Russian administrative law, is substantiated.

Keywords: integrative sub-industry (institute) of law, the branch of administrative law, the system of law, the structure of the law industry, joint subjects of reference, exceptional subjects of reference, the principle of federalism in the system and structure of the law industry, international integration.

Традиционно в советской, да в прочем и в российской, теоретико-правовой науке система современного российского права рассматривается как «вертикально» размещенная система элементов: норм права – институтов права – подотраслей (комплексных отраслей) права – отраслей права – сфер публичного и частного права¹. При всей доктринально устоявшейся идеологии понимания системы российского права она все же подвергается постоянному развитию и совершенствованию, например, под влиянием развития информационных технологий², происходящих процессов международной экономической интеграции или актуализации для общества и объективной потребности в правовой регламентации нарождающихся новых общественных отношений³, которые в большей степени направлены на развитие структуры системы современного российского права. Между тем анализ существующих исследований проблем системы российского права позволяет отметить, что в науке практически не обращается внимание на федеративную, так называемую «горизонтальную» организацию системы российского права, что, по нашему мнению, является не вполне обоснованным, тем более потребность анализа федеративного аспекта системы российского права основывается на положениях Конституции РФ и происходящей в настоящее время конституционной реформы. В приведенной связи уместно рассмотреть федеральную систему российского права на примере функционирующей в рамках данной системы основной отрасли, каковой является Российское административное право.

Системный анализ норм ст. 5, 66, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции РФ позволяет признать следующие положения, касающиеся федеративной организации современного административного права. *Во-первых*, субъекты наделяются правом формирования своих уставов (конституций) и законодательства, т.е. конституция допускает формирование регионального законодательства. *Во-вторых*, конституционно-правовой статус субъектов РФ определяется Конституцией РФ и уставами

(конституциями) субъектов РФ, а в некоторых случаях федеральными законами об автономной области, автономном округе. При этом следует подчеркнуть, что полноценное законодательное закрепление конституционно-правового статуса субъекта РФ невозможно без формирования системы административно-правовых норм, направленных на реализацию принципа разделения властей на региональном уровне. *В-третьих*, п. «к» ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относит административное, административно-процессуальное и некоторые другие виды законодательства, которые не обходят стороной правовое регулирование административно-правовых отношений на региональном уровне, например, земельное, лесное, водное и т.п. законодательство. Кроме этого, п. «н» ст. 72 и 77 Конституции РФ относит к совместному ведению России и ее субъектов административно-правовое регулирование организационно-правовых отношений по организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. *В-четвертых*, в соответствии со ст. 73 Конституции РФ вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти, т.е. определяют собственные предметы ведения и полномочия. Так, например, анализ ст. 5 Устава Краснодарского края от 10 ноября 1993 г. (с изм. и доп.)⁴ позволяет признать, что из 10 пунктов исключительных предметов ведения края 7 – являются в полной мере или в части административно-правовыми полномочиями Краснодарского края. *В-пятых*, в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституцией РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Таким образом, федеральный аспект формирования административного права основывается как на нормах федерального, так и

¹ См., например, Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. 2009. // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Танимов О.В. Влияние цифровых технологий на появление новых структурных элементов системы права // Российская юстиция. 2019. № 7. С. 2-5.

³ См.: Арутюнян А.Д., Жеребцов А.Н. К вопросу о месте миграционного права в системе

современного российского права // Миграционное право. 2019. № 3. С. 29 –34; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Некоторые теоретические аспекты миграционного права в административном праве Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 4. С. 91–96 и др.

⁴ Кубанские новости. 1993. 10 ноября.

на нормах административного законодательства субъектов РФ, включая нормативно-правовое обеспечение передачи государственных полномочий, в порядке, определенном ст. 78 Конституции РФ.

Все приведенные конституционные положения определяют конституционные основы формирования системы административного законодательства субъектов РФ, что соответственно формирует систему норм административного права, имеющую региональный характер, т.е. сфера их действия ограничивается территорией субъекта РФ. Обособленность данных административно-правовых норм в самостоятельный нормативно-правовой комплекс обусловлена следующими аргументами: 1) эти административно-правовые нормы являются регулятивно-правовыми и организационно-правовыми нормами, принимаемыми на федеральном и региональном уровне, имеющими свой собственный специфический предмет административно-правового регулирования и использующие единый административно-правовой метод правового регулирования, что характеризует их системность в общем массиве норм административного права; 2) создаются для реализации совместных с Российской Федерацией и исключительных предметов ведения и полномочий субъектов РФ; 3) могут приниматься органами государственной власти субъектов РФ и имеющих ограниченную территориальную и субъектную сферу своего действия; 4) направлены на регламентацию организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; 5) направлены на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности и иных совместных с Российской Федерацией предметов ведения и полномочий на территории субъекта РФ.

⁵ См.: Шергин А.П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5. С. 175–182; Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 65–70; Попов Л.Л. Административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 9–11 и др.

⁶ См.: Жеребцов А.Н. Современные проблемы совершенствования системы и структуры современного административного права // Общество и

Приведенные факторы обособления системы административно-правовых норм, имеющих региональное значение, актуализирует проблему региональной сферы административно-правового регулирования государственно-управленческих отношений. Мы ранее обосновывали идею о том, что российское административное право, основываясь на *статусно-субъектном, инструментальном и объектном* критериях построения структуры отрасли административного права, складывается из шести подотраслей (хотя в настоящее время высказывается мнение об их отраслевой обособленности ⁵): 1) права государственного управления и соответствующего ему административно-процедурного права; 2) административно-деликтного процесса и соответствующего ему административно-юрисдикционного процесса; 3) административно-юстиционного права и соответствующего ему административно-судебного права⁶. Подобное структурирование отрасли административного права позволяет конкретизировать предмет регионального сегмента административного права, который предопределяется приведенными конституционными нормами.

Основываясь на изложенном, следует отметить следующие предварительные выводы, характеризующие особенности предмета современного регионального административного права (административного права субъекта РФ): во-первых, региональное административное право регламентирует административные регулятивные и организационно-правовые отношения по осуществлению государственного управления в пределах субъекта РФ: административно-правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, их организацию (систему и структуры исполнительной власти) и деятельность по осуществлению государственного управления, взаимодействие

право. 2015. № 2. С. 262–267; Жеребцов А.Н., Жеребцова И.А. Система и структура современного административного права: пути совершенствования // Правовое и социальное государство: вопросы теории и практики. Матер. всерос. науч.-практич. конф.-ии Краснодар. 2015. С. 37–47; Кононов П.И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9-14 и др.

органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, расположенных на территории субъекта РФ, особенности форм государственного управления, административно-правового статуса государственных и муниципальных служащих субъектов РФ, осуществление государственной и муниципальной службы в субъекте РФ. В предмет регионального административного права также следует включить административно-процедурные нормы, определяющие порядок осуществления регионального государственного управления, т.е. комплекс административно-процедурных норм позитивного государственного управления. Для обеспечения нормального осуществления государственного управления на региональном уровне в рамках административного права субъектов РФ необходимо формировать систему охранительных норм, обеспечивающих охрану региональных управленческих отношений и не урегулированных нормами федерального административно-деликтного права. И хотя в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 1.3 Кодекса об административных правонарушениях РФ порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, отнесено к исключительному ведению Российской Федерации, это обстоятельство ни в коей мере не свидетельствует, что отсутствует, так называемый, региональный сегмент административно-юрисдикционного процесса. На региональном уровне закрепляются административно-юрисдикционные нормы, регламентирующие применение иных административно-предупредительных и административно-восстановительных мер государственного принуждения, наложения мер дисциплинарной ответственности к государственным и муниципальным служащим субъекта РФ. Между тем уместно отметить, что региональный аспект административно-юрисдикционного права и соответствующего ему административно-судебного права отсутствует, что соответствует конституционным положениям, где в п. «о» ст. 71 Конституции РФ судоустройство и процессуальное законодательство отнесено к исключительному ведению Российской Федерации и ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, предусматривающей, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Таким образом, предмет административно-правового регулирования регионального административного права (административного права субъектов РФ) являются государственно-управленческие отношения по осуществлению позитивного управления и процедур его осуществления, охране наиболее важных региональных управленческих отношений и административно-юрисдикционных отношений по применению, установленных региональным законодательством мер административного принуждения (например, мер дисциплинарной ответственности к государственным служащим субъекта РФ).

Формирование регионального сегмента административного права, основанного на конституционном принципе федерализма, требует решения задачи определения места этих норм в системе современного российского права и структуре отрасли административного права. Подобного рода сегментация права основывается не только по федеративному признаку, но также и по признаку международно-правовой интеграции (например, подотрасль таможенного права, международное частное право). В этой связи следует констатировать, что сегментация системы российского права возможна не только по вертикали, но и по горизонтали, основываясь на принципах разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ и федеративной организации Российского государства. В рамках системы права такие нормативно-правовые сегменты могут быть определены как *интегративные (цельные, целостные) подотрасли (институты) российского права*, в нашем случае *интегративной подотрасли российского административного права*. Интегративность данных нормативных образований обусловлен неразрывной связанностью их с иными элементами в рамках отраслевой структуры современного административного права Российской Федерации. Подобное выделение в структуре основной отрасли права *интегративных подотраслей (институтов) права* является одним из способов такого структурирования отрасли права. Формирование регионального сегмента в структуре административного права является одной из особенностей данной основной отрасли права, так как далеко не все основные отрасли российского права имеют федеральный сегмент правового регулирования отношений, входящих в их предмет, например, гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право, уголовное право и др. Формирование

интегративных подотраслей в структуре основной отрасли российского права, представляется нам, *инновационной тенденцией*, влияющей на дальнейшее развитие системы и структуры современного российского права. При этом следует признать, что не только принцип федерализма может выступать фактором формирования интегративных подотраслей (институтов) права, но и имеющиеся тенденции интеграции государств в различной сфере общественных отношений. В этой связи можно отметить, что интеграционные процессы в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) формируют новые подходы к формированию содержания подотрасли административного права, каковой является таможенное право ЕАЭС, имеющее таможенно-правовой сегмент, сформированных в рамках права ЕАЭС и таможенно-правовой сегмент, формирующийся в рамках национальных правовых систем государств-членов ЕАЭС.

Список цитируемой литературы:

1. Арутюнян А.Д., Жеребцов А.Н. К вопросу о месте миграционного права в системе современного российского права // Миграционное право. 2019. № 3. С. 29-34.
2. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Некоторые теоретические аспекты миграционного права в административном праве Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 4. С. 91-97.
3. Жеребцов А.Н. Современные проблемы совершенствования системы и структуры современного административного права // Общество и право. 2015. № 2. С. 262-267.
4. Жеребцов А.Н., Жеребцова И.А. Система и структура современного административного права: пути совершенствования // Правовое и социальное государство: вопросы теории и практики. Матер. всерос. науч.-практич. конф-ии Краснодар. 2015.
5. Кононов П.И. О конституционно-правовых основах понимания сущности и структуры административного процесса, административного судопроизводства и административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 9-14.
6. Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. 2009 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Попов Л.Л. Административно-процессуальное право как самостоятельная отрасль российского права // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 9-11.....

В завершении следует отметить, что дальнейшим перспективным направлением развития структуры современного российского административного права является формирование в рамках структуры данной основной отрасли российского права *интегративных подотраслей (институтов) права*.

The list of the quoted literature:

1. Arutyunyan A.D., Sherebzov A.N. To the question of the place of migration law in the system of modern Russian law / Migration law. 2019. № 3. P. 29-34.
2. Sherebzov A.N., Malyshev E.A. Some theoretical aspects of migration law in the administrative law of the Russian Federation / Herald of the Krasnodar University of the Russian Interior Ministry. 2017. № 4. P. 91-97.
3. Sherebzov A.N. Contemporary Problems of Improving the System and Structure of Modern Administrative Law / Society and Law. 2015. № 2. P. 262- 267.
4. Sherebzov A.N., Sherebzova I.A. The system and structure of modern administrative law: ways of improvement / The Legal and Social State: issues of theory and practice. Materials of the all-Russian correspondence scientific and practical conference. Krasnodar, 2015.
5. Kononov P.I. On the constitutional and legal basis of understanding the essence and structure of the administrative process, administrative proceedings and administrative and procedural legislation in the Russian Federation / Administrative law and process. 2019. № 9. P. 9-14.
6. Melekhin A.V. Theory of State and Law: Textbook. 2009 // Access from ATP «ConsultantPlus».
7. Popov L.L. Administrative Procedure Law as an independent branch of Russian law / Administrative law and process. 2019. № 5. P. 9-11.

8. Танимов О.В. Влияние цифровых технологий на появление новых структурных элементов системы права // Российская юстиция. 2019. № 7. С. 2-5.

9. Шергин А.П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5. С. 175-182.

10. Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 65- 70.

8. Tanimov O.V. Influence of digital technologies on the emergence of new structural elements of the law system / Russian Justice. 2019. № 7. P. 2-5.

9. Shergin A.P. Reflections on Administrative and Tort Law / Actual Problems of Russian Law. 2017. № 5. P. 175-182.

10. Shergin AP Constitutional Framework of Administrative Tort Law / Administrative Law and Process. 2018. № 12. P. 65-70.