

С. Б. Аникин*

К вопросу об административно-правовых отношениях по реализации материальных отраслей совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов

Анализ административно-правовых отношений, составляющих предмет административно-правового регулирования материальными отраслями, входящими в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, следует оговорить методологически важным обстоятельством. Оно сводится к тому, что в процессе исполнительной реализации материальных сфер или отраслей складываются различные группы разнохарактерных отношений, нуждающихся в административно-правовом регулировании. Во-первых, отношения собственно в системе тех или иных сфер (общественный порядок, культура, образование, здравоохранение и т. д.). Во-вторых, отношения по организации непосредственной деятельности предприятий и учреждений отрасли¹. В-третьих, административно-правовые отношения, возникающие в связи с государственно-исполнительной реализацией материальных отраслей и сфер государственной жизни². Предметом настоящего

* Доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной академии права, кандидат юридических наук.

¹ См.: *Манохин В. М.* Хозяйственное обслуживание организаций и граждан (организационно-правовые вопросы). М., 1975. С. 99.

² См.: *Веремеенко И. И.* Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981. Ч. 1. С. 22.

рассмотрения выступают административно-правовые отношения, развивающиеся в связи с публично-правовой реализацией материальных отраслей и сфер государственной жизни совместного ведения полностью РФ и субъектов РФ.

Особенность административно-правового регулирования предмета совместного ведения выражается в том, что материальные отрасли подпадают под государственное воздействие, которое осуществляется в установленном законом порядке исполнительными органами государственной власти федерального и регионального уровней. Кроме того, в предусмотренном ч. 2 ст. 132 Конституции РФ порядке выполнение отдельных государственных полномочий может возлагаться и на органы местного самоуправления. В этом случае деятельность органов местного самоуправления приобретает государственный характер¹.

Профессор И. И. Веремеенко, исследуя научно-теоретические и практические проблемы функционирования механизма административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка, вывел общие характерные черты, присущие управленческим отношениям, регулируемым нормами административного права. По мнению ученого, управленческие отношения обладают следующими свойствами: а) они всегда являются властеотношениями; б) при реализации такого рода отношений проявляется властность многовекторного свойства (прямое подчинение, подконтрольность одного субъекта правоотношения другому, координирующая роль одного из субъектов)².

Административно-правовое регулирование отношений по государственному управлению реализацией предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ находится в зависимости от правовых оснований (нормы права, условия и правила их реализации³) функционирования данного государственно-правового института. В первую очередь необходимо обратить внимание на основания такого рода, установленные Конституцией РФ.

Порядок реализации вопросов совместного ведения закрепляется рядом конституционных норм. Статья 76 Конституции РФ устанавливает примат федерального законодательства по отношению к законам субъектов РФ, принятым в рамках реализации предмета совместного ведения. Важным аспектом функционирования всего института совместного ведения является распределение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ по реализации вопросов совместного ведения. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции РФ разграничение предметов ведения и полномочий такого рода осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Распределение полномочий по предмету совместного ведения между федеральными и региональными органами государственной власти осуществляется на основании двух методов правового регулирования — административного и договорного⁴.

Административный метод вытекает из положений п. 2 ст. 76 Конституции РФ, прямо закрепляющей, что начальной формой и этапом регулирования предмета

¹ См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1996. С. 333.

² См.: *Веремеенко И. И.* Указ. соч. Ч. 1. С. 28.

³ См.: *Манохин В. М.* Порядок формирования органов государственного управления. М., 1963. С. 5–7.

⁴ См.: *Манохин В. М.* Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002. С. 36–48; *Салищева Н. Г.* О размежевании предметов ведения и полномочий исполнительной власти в сфере совместного ведения России и ее субъектов // *Россия и ее субъекты: право и политика.* 2000. № 1. С. 37–39.

совместного ведения является федеральное законодательство, которое в последующем детализируется применительно к условиям субъекта РФ региональным законодательством. Таким образом, Российская Федерация, используя метод власти—подчинения, определяет объем полномочий по вопросам совместного ведения, концентрирующийся у федеральных органов государственной власти и передающийся органам государственной власти субъектов РФ¹. Административный метод правового регулирования реализации предмета совместного ведения также проявляется в обязательности исполнения субъектами РФ федерального законодательства (ст. 4 Конституции РФ) и в обязательном соответствии законодательства субъектов РФ федеральным законам².

Порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров между федеральными и региональными органами государственной власти, кроме Конституции РФ, устанавливаются Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2010 г.)³.

Концепция административного и договорного способов распределения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти по предмету совместного ведения дает возможность провести определенные мероприятия. Во-первых, определить круг общественных отношений, возникающих при исполнительной реализации предмета совместного ведения и требующих административно-правового регулирования. Что, в свою очередь, является лишь первым шагом в познании их сущности и характерных черт⁴. Во-вторых, провести детальное исследование административно-правовых отношений по регулированию предмета совместного ведения. В-третьих, позволяет наметить оптимальные пути для решения вопроса о научной классификации административно-правовых отношений по регулированию предмета совместного ведения. В-четвертых, выработать практические рекомендации по вопросам совершенствования административно-правового регулирования предмета совместного ведения.

Предваряя исследование организационных отношений по регулированию реализации материальных отраслей совместного ведения, следует остановиться на вопросе о субъектах, объекте и предмете данных правоотношений⁵. И. И. Веремеенко пишет по этому поводу: «Выделение отношений, нуждающихся в административно-правовом регулировании, требует знания обоих субъектов этих отношений, повода, по которому они сложились, положения субъектов по отношению друг к другу и т. д.»⁶.

Современное федеративное устройство Российской Федерации предусматривает участие в практической реализации предмета совместного ведения не только целой совокупности органов государственной исполнительной власти общей, отраслевой, межотраслевой, федеральной и региональной компетенции, а также исполнительных органов местного самоуправления. Особенности конституционной формализации предмета совместного ведения предусматривают и сложную нормативную основу возникновения и развития административных отношений по реализации предмета совместного ведения.

¹ См.: *Манохин В. М.* Организация правотворческой деятельности ... С. 37.

² Там же.

³ Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2011. № 1. Ст. 18.

⁴ См.: *Веремеенко И. И.* Указ. соч. Ч. 1. С. 30.

⁵ См.: *Манохин В. М.* Административное право : учебник. Саратов, 2010. С. 23.

⁶ *Веремеенко И. И.* Указ. соч. Ч. 1. С. 39.

Субъектами административно-правовых отношений по исполнительной реализации предмета совместного ведения РФ и субъектов РФ первого уровня выступают органы государственной исполнительной власти федерального и регионального уровней *общей компетенции* (Правительство РФ, правительства, кабинеты министров, администрации субъектов РФ).

По признаку вертикального и горизонтального соподчинения органы исполнительной власти, реализующие полномочия по материально-отраслевому регулированию вопросов совместного ведения, подразделяются на органы федерального подчинения (МВД России, ФСБ России, МЧС России) и «двойного» федерального и регионального подчинения (Минобрнауки России, Миздравсоцразвития России, Минспорттуризм России и др.). Данные органы выступают субъектами административно-правовых отношений по исполнительной реализации предмета совместного ведения второго уровня.

Субъектами административно-правовых отношений третьего уровня являются: а) органы отраслевой компетенции федерального подчинения и органы местного самоуправления; б) органы отраслевой компетенции «двойного» подчинения (федеральные и региональные) и органы местного самоуправления.

Содержание административных отношений между перечисленными субъектами определяется следующими группами норм. Первая группа норм такого рода содержится в законодательстве, закрепляющем общие положения по реализации исполнительных полномочий органов исполнительной власти общей компетенции (конституции, уставы субъектов РФ, законы о правительстве Российской Федерации и субъектов РФ). Например, в соответствии с п. «в» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ обеспечивает проведение в России единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии. В соответствии с нормами Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2010 г.)¹ полномочия Правительства РФ конкретизируются по сферам исполнительной деятельности: в социальной сфере, сфере науки, культуры, образования, природопользования, охраны окружающей среды и других.

Единство системы исполнительной власти в Российской Федерации предопределяет и характер административных правоотношений, возникающих и развивающихся в рамках реализации предмета совместного ведения между Правительством РФ и органами исполнительной власти общей компетенции субъектов РФ. ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» содержит указание на вертикальные административные правоотношения:

а) по координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по предмету совместного ведения (ч. 2 ст. 43);

б) по рассмотрению предложений исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения (ч. 3 ст. 43);

в) по направлению в исполнительные органы государственной власти субъектов РФ проектов своих решений по предметам совместного ведения, а также обязательное рассмотрение предложений исполнительных органов государственной власти субъектов РФ по таким проектам (ч. 3 ст. 43);

г) по контролю за деятельностью органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 44). В этих целях Правительство РФ заслушивает на своих заседаниях

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 1. Ст. 1; 2011. № 1. Ст. 1.

руководителей органов исполнительной власти субъектов РФ (в части полномочий, осуществляемых органами исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения¹);

д) по обеспечению соблюдения федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 44);

е) по разрешению споров и устранению разногласий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 3 ст. 44);

ж) по внесению предложений Президенту РФ о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, противоречащих законодательству РФ, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина (ч. 4 ст. 44).

Вторую группу норм, выступающих юридической основой административных правоотношений по исполнительной реализации материальных отраслей совместного ведения, составляют специальное федеральное законодательство, принятое в целях реализации предмета совместного ведения в целом (ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), а также отраслевое федеральное законодательство (наука, образование, культура, здравоохранение, физическая культура и спорт и т. д.). Нормы данного законодательства формируют основы возникновения и реализации административных правоотношений специального характера, предназначенных именно для исполнительной реализации предмета совместного ведения.

Третью группу норм в этой сфере составляет законодательство субъектов РФ, принимаемое по вопросам совместного ведения в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ.

Четвертую группу норм, составляющих основу административных отношений по реализации предмета совместного ведения, образуют муниципальные правовые акты. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² относит к полномочиям органов местного самоуправления совокупность вопросов, имеющих непосредственную связь с предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ. Например, участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; обеспечение первичных мер пожарной безопасности; организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения; обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения и т. д. В соответствии с Федеральным законом от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»³ органы местного самоуправления могут выступать учредителями образовательных учреждений, они организуют и координируют методическую, диагностическую и консультативную помощь семьям, воспитывающим детей дошкольного возраста на дому, и т. д.

Согласно принципу федерализма государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти с учетом разделения

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (в ред. от 15 мая 2010 г.) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 23. Ст. 2313; 2010. № 21. Ст. 2602.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2011. № 1. Ст. 54.

³ ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; СЗ РФ. 2011. № 6. Ст. 793.

ветвей власти (ст. 10, ч. 2 ст. 11 Конституции РФ). Таким образом, в субъектах РФ практическая реализация материальных отраслей совместного ведения в соответствии с Конституцией РФ осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ, которые самостоятельно на основе Конституции РФ и общих принципов организации органов государственной власти устанавливают систему органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). Следовательно, деятельность по системной организации исполнительной деятельности по предмету совместного ведения в субъектах РФ образует самостоятельную группу системно-организационных отношений, требующих административно-правового регулирования. В частности, ФЗ № 184-ФЗ закрепляет административные отношения по структурной организации органов исполнительной власти субъектов РФ (ч. 4 ст. 17); по формированию основ деятельности и полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ (ст.ст. 20–21).

Отдельную подгруппу системно-организационных отношений, требующих административно-правового регулирования, составляют отношения по осуществлению внешних организационных связей органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти по вопросам реализации предмета совместного ведения. Организационные отношения, как известно, являются отношениями управленческими, они регулируются нормами административного права¹. Данная группа юридических связей включает отношения по распределению полномочий по предмету совместного ведения между федеральными и региональными органами исполнительной власти (ст. 26.1), по порядку заключения договоров и соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти о разграничении полномочий по предмету совместного ведения (ст.ст. 26.7–26.8) и т. п.

Несомненный интерес для исследования вопросов административно-правового регулирования материальных отраслей совместного ведения представляет вычленение из общей массы административных отношений, возникающих в этой сфере государственного управления, отношений отраслевого характера или, иными словами, организационно-отраслевых отношений. В связи с этим приобретает актуальность анализ административно-правовых отношений, возникающих в процессе исполнительной реализации отраслей совместного ведения как федерального, так и двойного подчинения.

К отраслям совместного ведения федерального подчинения по действующему законодательству относятся те отрасли, по которым государственная исполнительная деятельность осуществляется органами исполнительной власти федерального подчинения, т. е. субъектами РФ аналогичные органы регионального уровня не формируются. В соответствии с действующим законодательством МВД РФ, МЧС РФ и ФСБ РФ, Минюст РФ являются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия как по предметам исключительного ведения РФ, так и по предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ. В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ реализация предмета ведения Российской Федерации и предмета совместного ведения являются самостоятельными способами правового регулирования общественных отношений. Следовательно, осуществляя свои полномочия в рамках исполнительной реализации ис-

¹ См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1975. С. 30–36; Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. Саратов, 2003. С. 29.

ключительных полномочий РФ и вопросов совместного ведения, перечисленным выше органам исполнительной власти необходимо руководствоваться алгоритмом, закрепленным в ст. 76 Конституции РФ, применительно для каждого уровня правового регулирования.

Анализируя данную проблему, нельзя обойти Постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области». Президентом РФ была поставлена под сомнение конституционность п. «л» ч. 1 ст. 54 Устава области, относящего к полномочиям областной Думы утверждение руководителя управления внутренних дел области. Формулируя свою правовую позицию, Конституционный Суд РФ отмечает, что согласно Конституции РФ органы внутренних дел в реализации предмета совместного ведения выступают субъектами отраслевого и функционального регулирования. В качестве органа отраслевого управления органы внутренних дел осуществляют полномочия по обеспечению общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72). В то же время функция кадрового обеспечения правоохранительных органов также охватывается предметом совместного ведения РФ и ее субъектов (п. «л» ч. 1 ст. 72).

В конечном итоге Конституционный Суд РФ по вопросу назначения на должность руководителей территориальных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия по предмету совместного ведения в субъектах РФ, исходит из примата федерального законодательства по данному вопросу. При этом фактически игнорируется конституционная норма, относящая кадры правоохранительных органов к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов (п. «л» ч. 1 ст. 72).

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (п. 1 ст. 4). Однако это не меняет двойственной природы органов внутренних дел, так как полномочия по охране общественного порядка и общественной безопасности, прямо вытекающие из конституционно формализованного предмета совместного ведения России и субъектов РФ, возлагаются на полицию. Таким образом, логика реализации предмета совместного ведения говорит о необходимости участия органов государственной власти субъекта РФ в тех или иных формах в формировании руководящего кадрового состава подразделений полиции в субъектах РФ.

Централизация исполнительных полномочий по предмету совместного ведения может привести к сворачиванию законотворческой деятельности субъектов РФ и муниципального нормотворчества по данным вопросам как региональной правовой основы организации взаимодействия между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней и органами местного самоуправления.

Примером такого рода трансформирования административно-правовых отношений по реализации предмета совместного ведения может служить обеспечение режима пограничных зон (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Изменение порядка установления правил пограничного режима в действующей редакции Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (в ред. от 31 мая 2010 г.) «О Государственной границе Российской Федерации»² практически выводит органы государственной власти субъектов РФ из участия в правовом регулировании по одному из вопросов,

¹ Парламентская газета. 2011. 11–17 февр.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ. 2010. № 23. Ст. 2792.

отнесенных Конституцией РФ к предмету совместного ведения России и субъектов РФ. Актуальность сохраняет лишь группа административно-правовых отношений, связанных с рассмотрением предложений органов местного самоуправления об изъятии из пограничной зоны отдельных территорий (населенных пунктов, поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также мест массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иных мест традиционного массового пребывания граждан).

В данном случае в качестве возможного варианта сохранения без изменения предмета совместного ведения в сочетании с нормативной централизацией регламентации по таким вопросам, как обеспечение законности, общественной безопасности, режима пограничной зоны следует предусмотреть в Конституции РФ формирование диагональных административно-правовых отношений. Имеется в виду формирование в федеральных органах исполнительной власти структур «двойного» подчинения, реализующих полномочия по вопросам совместного ведения на основе федерального законодательства. Как известно, диагональная исполнительная деятельность широко используется по многим вопросам в европейских федерациях (ФРГ, Австрия).

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 77) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Российская Федерация и субъекты РФ для практической реализации полномочий по предмету совместного ведения формируют подуровень единой системы исполнительной власти. Исполнительная деятельность по предмету совместного ведения, получив свое начало на федеральном уровне, в субъектах РФ определяется и структурно оформляется согласно действующему законодательству и переходит далее на муниципальный уровень¹. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ в соответствии с основным законом субъекта.

Органы исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющие полномочия по предмету совместного ведения и входящие в структуру исполнительных органов субъекта РФ, относятся к органам «двойного» подчинения — федерального и регионального². Следовательно, система административных правоотношений по управлению материальными отраслями совместного ведения двойственной природы находится в прямой взаимосвязи с системной организацией исполнительной власти в России. В этой связи обоснован вывод Н. Г. Салищевой о том, что осуществление полномочий органами исполнительной власти по реализации предмета совместного ведения органически зависит от эффективности функционирования этих органов на федеральном и региональном уровнях³.

Исходя из содержания норм ст.ст. 72 и 76 Конституции РФ в исполнительной реализации единого предмета совместного ведения принимают участие в определенных пропорциях Российская Федерация и ее субъекты в лице соответствующих исполнительных органов государственной власти, а также органы местного самоуправления. В связи с этим вполне закономерным является вопрос о распределении полномочий между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней по управлению материальными отраслями совместного ведения, на-

¹ См.: *Манохин В. М.* Административное право. С. 52.

² Там же. С. 52.

³ См.: *Салищева Н. Г.* О размежевании предметов ведения и полномочий исполнительной власти в сфере совместного ведения России и ее субъектов. С. 39.

ходящихся в «двойном» подчинении. Иными словами, распределение полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти по вопросу реализации материальных отраслей «двойного ведения» является не только своеобразной точкой отсчета формирования и развития административных правоотношений, но и выступает в качестве юридического факта возникновения и развития такого рода отношений. Следовательно, вертикальные административно-правовые и административно-договорные отношения по поводу распределения полномочий государственного управления материальными отраслями совместного ведения между органами исполнительной власти федерального и регионального уровней являются самостоятельной группой отношений такого рода.

Самостоятельную группу отношений по реализации отраслей совместного ведения образуют контрольно-надзорные отношения. Контрольно-надзорная деятельность — один из способов обеспечения законности и дисциплины в сфере государственного управления материальными отраслями совместного ведения. Новейший период развития контрольно-надзорных отношений в литературе связывается в первую очередь с новеллами, привнесенными в организационное построение федеральных органов исполнительной власти Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹.

В отличие от разрозненной системы федеральных органов исполнительной власти с большим количеством разноплановых и многофункциональных органов 90-х гг. прошлого столетия² система, построенная в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г., приобрела более четкие функциональные ориентиры. В частности, взамен государственных инспекций в системе соответствующих министерств учреждены федеральные службы по контролю и надзору.

Современная система контрольно-надзорных органов исполнительной власти достаточно обширна. А. В. Мартынов считает, что она включает в себя: а) федеральный уровень органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорных функций (федеральные министерства, службы, агентства, специализированные государственные инспекции, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти); б) региональный уровень (государственные органы исполнительной власти субъектов РФ)³. Другие ученые выделяют общие контрольно-надзорные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия на федеральном и региональном уровнях, и специальные, реализующие функции в отдельных сферах управления (оборона и безопасность государства, борьба с преступностью и т. д.)⁴.

Такое подразделение контрольно-надзорных органов исполнительной власти в целом не вызывает возражений. Однако применительно к исследованию отношений по управлению материальными отраслями совместного ведения указанные систематизации представляются несколько общими, так как опираются в своей основе на федеративный и отраслевой критерии.

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² См.: *Манохин В. М.* Административное право России. С. 117; *Филатова А. В.* Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). Саратов, 2009. С. 12; *Мартынов А. В.* Административный надзор в России: теоретические основы построения. М., 2010. С. 84.

³ См.: *Мартынов А. В.* Административный надзор в России ... С. 84, 104.

⁴ См.: *Панкова О. В.* Административно-правовой статус федеральных служб в условиях административной реформы // ИПС «КонсультантПлюс», 2006; *Филатова А. В.* Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора). С. 15.

Внешние контрольно-надзорные полномочия имеются у всех органов исполнительной власти, реализующих предметы совместного ведения и федерального, и двойного подчинения. В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 функция по контролю и надзору включает в себя комплекс контрольно-надзорных, лицензионно-разрешительных, регистрационных и правоустановительных полномочий, осуществляемых уполномоченным органом исполнительной власти в установленной сфере в отношении органов государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами. Таким образом, функция по контролю и надзору охватывает своим современным содержанием отношения по государственному управлению (контроль, надзор) и по государственному регулированию (лицензионно-разрешительная деятельность) предметом совместного ведения.

Особенностью деятельности в сфере совместного ведения органов исполнительной власти федерального подчинения является то, что внешняя контрольно-надзорная функция составляет основу полномочий данных органов, и она реализуется в отношении неограниченного круга субъектов права, не находящихся в их непосредственном подчинении (МВД России, МЧС России, Минюст России). Органы же исполнительной власти двойного подчинения осуществляют контрольно-надзорные полномочия в отношении субъектов, составляющих систему данной отрасли. В области образования — это образовательные учреждения, реализующие различные образовательные программы¹. В области здравоохранения и социального развития — это субъекты, осуществляющие фармацевтическую деятельность, социальное обслуживание, реабилитацию инвалидов, оказывающие медицинскую помощь, и т. д.²

Сказанное позволяет говорить о выделении самостоятельного критерия подразделения контрольно-надзорных органов применительно к государственному управлению предметом совместного ведения. В частности, по субъектам, в отношении которых осуществляется контрольно-надзорная деятельность, можно говорить об органах исполнительной власти, реализовывающих контроль и надзор в отношении: а) неопределенного; б) строго определенного круга субъектов.

Государственно-административное регулирование как составная часть государственного управления предметом совместного ведения представляет собой сочетание полномочий обязывающего и рекомендательного характера с возможностями выбора варианта поведения субъектами отношений³.

Государственное регулирование включает в себя обширный набор юридических средств административно-правового воздействия на общественные отношения в сферах, областях и отраслях совместного ведения: государственную регистрацию, лицензирование отдельных видов деятельности, аттестацию и сертификацию специалистов, государственного контроля производства, государственного регулирования цен и т. д.⁴

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 300 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» (в ред. от 15 июня 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 26. Ст. 2670; 2010. № 26. Ст. 3350.

² См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» (в ред. от 27 декабря 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2900; 2011. № 2. Ст. 339.

³ См.: *Манохин В. М.* Административное право России. С. 15.

⁴ См., например: Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ (в ред. от 29 ноября 2010 г.) «Об обращении лекарственных средств» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 16. Ст. 1815; 2010. № 49. Ст. 6409.

Правовой формой, объединяющей различные юридические средства административно-правового регулирования общественных отношений по управлению материальными отраслями совместного ведения, являются государственные услуги. Категория «государственные услуги» не имеет конституционного статуса. Легальное понятие государственной услуги, закрепленное Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, предусматривает безвозмездное или по регулируемым государством ценам предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через уполномоченные органы услуг гражданам и организациям в областях, установленных федеральными законами.

Государственная услуга имеет двойственную правовую природу — гражданско-правовую и государственно-правовую¹. Нормы гражданского права устанавливают общее содержание услуги (ч. 1 ст. 779 ГК РФ часть вторая). Отношения же между субъектами государственных услуг по организации государственного обслуживания в процессе этой деятельности и отношения, развивающиеся в результате обслуживания, опосредуются нормами административного права².

В процессе административно-правового регулирования реализации материальных отраслей совместного ведения субъектами административных отношений по представлению государственных услуг выступают с одной стороны отраслевые органы исполнительной власти федерального и регионального уровней, а с другой предприятия и учреждения, входящие в состав той или иной конкретной отрасли. Например, в сфере образования — это различные образовательные учреждения, в области здравоохранения — соответствующие учреждения медицины и т. д. Конкретное содержание государственных услуг, распределение полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти по вопросам оказания государственных услуг, предприятия и учреждения — потребители государственных услуг определяется в федеральном отраслевом законодательстве. Например, Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 (в ред. от 2 февраля 2011 г.) «Об образовании»³, закрепляя управление системой образования, распределяет полномочия федеральных и региональных органов исполнительной власти в этой сфере в целом, а также по вопросам оказания государственных услуг (ст.ст. 28—29).

Таким образом, процесс исполнительной реализации материальных отраслей совместного ведения закономерно предполагает возникновение и развитие целой совокупности общественных отношений, урегулированных нормами административного права. Эта объективная закономерность опосредована в первую очередь конституционными положениями, закрепляющими вопросы организации исполнительной власти в Российской Федерации, а также местом и ролью совместного ведения РФ и субъектов РФ в организации функционирования исполнительной власти на федеральном и региональном уровнях правового регулирования. Уяснение их содержания и распределение по группам необходимо для понимания вопроса об объеме и пределах административно-правового воздействия, необходимого для полномасштабной реализации предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

¹ См.: *Манохин В. М.* Административное право России. С. 16; *Его же.* Хозяйственное обслуживание организаций и граждан ... С. 101.

² См.: *Манохин В. М.* Хозяйственное обслуживание организаций и граждан ... С. 101.

³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.