

УДК 342.92

## КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Ордина Ольга Николаевна<sup>1,2</sup>,

канд. юрид. наук,

e-mail: [ordinolga@yandex.ru](mailto:ordinolga@yandex.ru),

<sup>1</sup>Московский университет имени С.Ю. Витте, Москва, Россия

<sup>2</sup>Российский университет транспорта (МИИТ), Москва, Россия

*Особым источником административного права является Конституция Российской Федерации, которая закрепила систему форм права данной отрасли. В статье изучаются позиции ученых, отмечающих иерархичный и многоуровневый ее характер.*

*Статья содержит анализ принципов, имеющих значение для административного права, определяющих цели совершенствования административного законодательства исходя из политических и социальных ценностей современного государства и общества. Они закладывают основу создания административно-публичных органов, определяют характер взаимоотношений между ними.*

*Автор рассматривает ее юридические свойства, которые оказывают влияние на развитие системы источников административного права. Конституция Российской Федерации – это нормативный правовой акт, который принят путем всенародного голосования, обладающий свойством верховенства, имеющий прямое действие на всей территории страны и высшую юридическую силу. Статья содержит анализ особого порядка ее охраны, пересмотра и внесения поправок.*

**Ключевые слова:** конституция; государственное управление; нормативный правовой акт; источники права; административное право; норма права; закон; подзаконный акт

## THE CONSTITUTION OF RUSSIA AS THE MAIN SOURCE OF ADMINISTRATIVE LAW

Ordina O.N.<sup>1,2</sup>,

candidate of legal sciences,

e-mail: [ordinolga@yandex.ru](mailto:ordinolga@yandex.ru),

<sup>1</sup>Moscow Witte University, Moscow, Russia

<sup>2</sup>Russian University of Transport RUT (MIIT), Moscow, Russia

*A special source of administrative law is the Constitution of the Russian Federation, which enshrined the system of forms of law in this branch. The paper discusses the positions of scientists who note its hierarchical and multi-level nature. The paper contains an analysis of the principles relevant to administrative law, which determine the aims of improving administrative legislation based on the political and social values of the modern state and society. They lay the foundation for the creation of administrative and public bodies, determine the nature of the relationship between them. The author considers its legal properties, which have an impact on the development of the system of sources of administrative law. The Russian Constitution is a normative legal act that was adopted by popular vote, which has the property of supremacy, has direct effect throughout the country and the highest legal force. The paper contains an analysis of the special order of its protection, revision and amendment.*

**Keywords:** Constitution, public administration, regulatory legal act, sources of law, administrative law, rule of law, law, bylaw

DOI 10.21777/2587-9472-2021-1-22-27

Конституция Российской Федерации, принятая на референдуме, выражает волю не государства, а российского народа, что придает ей более высокий правовой уровень по отношению к другим источникам административного права. Основным источником российского права назван конституцией. Современный зарубежный законодатель называет основным документ государства как «основной закон» (Конституция Германии 1949 г.), «верховный закон» (Конституция Японии 1946 г.). Некоторыми российскими учеными Конституция Российской Федерации рассматривается как Основной закон<sup>1</sup>. Но Конституция РФ не содержит указания на такое название. Наоборот, в ч. 2 ст. 4 осуществляется разграничение между законами и Конституцией РФ как самостоятельными источниками, что выражает позицию конституционного законодателя. Поэтому Конституцию Российской Федерации называют основным законом в силу традиции.

Свойство верховенства Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 4) означает, что любой источник права должен соответствовать Конституции, что вызвано необходимостью обеспечения целостности и непротиворечивости системы всех источников права. Это свойство придает основному документу России особую правовую силу и обуславливает необходимость следовать конституционным принципам при осуществлении административного правотворчества.

Конституция Российской Федерации сама устанавливает свою высшую юридическую силу (ч. 1 ст. 15) по отношению ко всем иным источникам права, в том числе международно-правовым. Положение о приоритете норм международного права, закрепленное в ч. 4 ст. 15, является проблемным, т.к. Европейский Суд по правам человека признает верховенство Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. по отношению к внутреннему законодательству стран-участников, в том числе и к основным законам (конституциям)<sup>2</sup>. Но в виду того, что Конституция Российской Федерации не является законодательным актом (она имеет учредительный характер), то она не подпадает под действие этой статьи и обладает приоритетом по отношению к международным договорам России. А последние, в свою очередь, согласно ч. 6 ст. 125 Конституции Российской Федерации при условии их несоответствия ей, «не подлежат введению в действие и применению».

Реализация закрепленного в Конституции Российской Федерации принципа прямого действия конституционных норм (ч. 1 ст. 15) вызывает некоторые сложности, поскольку кроме норм, имеющих конкретный характер, прямо устанавливающих права, обязанности и ответственность субъектов и закрепляющих четкие правила поведения (например, ч. 1 ст. 46 – каждому гарантируется судебная защита прав и свобод), встречаются нормы, являющиеся правовыми принципами, применение которых непосредственно затруднено (например, закрепленный в ч. 4 ст. 32 равный доступ для граждан России к государственной службе). Подобные статьи выступают основой административного законодательства и обязательны для соблюдения административно-публичными органами.

Юридическое свойство прямого действия Конституции Российской Федерации не может исключать создание механизма реализации административно-правовых норм и принципов. Конституция РФ содержит указания на те или иные вопросы, регулирование которых предполагается специальными федеральными или федеральными конституционными законами: о гражданстве Российской Федерации (ч. 1 ст. 6); о двойном гражданстве (ч. 1 ст. 62); о порядке деятельности Правительства России (ч. 2 ст. 114) и другие. Конституция РФ не устанавливает четкого перечня вопросов, по которым обязательно принятие законов.

Обеспечение прямого действия Конституции Российской Федерации – одна из основных задач судов. В указании Пленума Верховного Суда Российской Федерации<sup>3</sup> при рассмотрении и разрешении дел в судах Конституция Российской Федерации подлежит применению в качестве акта прямого действия. Идейной основой такого вывода Суда является провозглашающая приоритет прав и свобод человека и гражданина доктрина естественного права.

Особая охрана Конституции РФ, порядок «пересмотра» и «внесения поправок» выступает как ее юридическое свойство. В части 2 ст. 80, ст. 82 Конституции РФ закреплено положение о Президенте

<sup>1</sup> Марченко, М.Н. Источники права: учебное пособие. – Москва: МГУ, 2011. – С. 167.

<sup>2</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 29 октября 1992 г. по делу «Опен До и Дублин Уэлл Вуман (Open Door & Dublin Well Woman) против Ирландии» и от 17 февраля 2004 г. по делу «Маэстри (Maestri) против Италии» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.echr.coe.int> (дата обращения: 19.01.2022).

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г. № 8 (ред. от 03.03.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ – 1996. – № 2. – С. 1.

России как гаранте Конституции Российской Федерации, имеющего право отменять противоречащие ей распоряжения и постановления Правительства России (ч. 3 ст. 115), а также в Конституции РФ идет речь о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Федерации (ч. 2 ст. 85). За Конституционным Судом Российской Федерации закрепляется функция рассмотрения дел о соответствии Конституции Российской Федерации законов и иных источников административного права (ст. 125), что позволяет ему выполнять важную роль в охране основного документа России.

До сих пор не утихает научная и общественная дискуссия о реформировании Конституции РФ. Так, в Государственной Думе Федерального Собрания РФ в 1994–1995 гг. поднимался вопрос о создании конституционно-правовых механизмов парламентского контроля за административно-публичными органами и их должностными лицами, что предполагало внесение изменений в ст. 83, 101, 102, 117 Конституции Российской Федерации<sup>4</sup>. В связи с этим был принят закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ<sup>5</sup>. Пока Конституция Российской Федерации не исчерпала свой регулятивный потенциал.

Юридическая наука пока не поставила точку в дискуссии относительно того, может ли Конституция Российской Федерации рассматриваться в качестве источника административного права. Можно выделить два противоречащих друг другу подхода к решению указанной проблемы. Согласно одному подходу, Конституция РФ включает лишь базовые положения, используемые в других отраслях права, но все они относятся к конституционному праву [1, С. 38]. Второй подход базируется на доводе, согласно которому Конституция Российской Федерации является правовой базой всего российского права, и поэтому в ней содержатся нормы различных отраслей<sup>6</sup>. В качестве аргумента в пользу данного подхода можно привести примеры, подтверждающие то, что она включает большое количество *норм административного права*: 1) нормы, определяющие правовые основы организации и функционирования административно-публичных органов (п. «г» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72, ст. 77, 80, 83, 84, 86, 87, 110–117); 2) нормы, закрепляющие административно-правовой статус граждан Российской Федерации, иностранцев и апатридов (ст. 6, 17–19, 24, 27, 62, ч. 1 ст. 63); 3) нормы об участии граждан в управлении государством (ч. 4 ст. 29, ст. 32); 4) нормы, устанавливающие предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов в различных областях административно-публичной сферы (ст. 71–73, 76); 5) нормы, уделяющие внимание согласительным процедурам, средствам предотвращения юридических коллизий, что повышает роль Конституции Российской Федерации как реальной правовой базы для обеспечения равноправия различных социальных интересов (ч. 3 ст. 76, ст. 85, ч. 3 ст. 109, ст. 115); 6) нормы о судебной юрисдикции в административно-публичной сфере (ч. 1 и 2 ст. 46, ч. 2 ст. 118, ч. 2 и 3 ст. 125).

*Поскольку указанные положения имеют огромное значение для отрасли административного права, постольку Конституцию Российской Федерации, по нашему мнению, следует считать основным источником административного права, содержащим нормы административного права.*

Конституция Российской Федерации содержит следующие принципы. Принцип разделения властей (ст. 10), который предполагает выполнение органами различных ветвей власти своих специфических функций. Но строго разделить эти функции сложно, поэтому происходит их взаимопроникновение: орган исполнительной власти может обладать правом детализировать законы при издании (принятии) своих актов; законодательный орган иногда выполняет функции по формированию административно-публичных органов; органы судебной власти могут выполнять нормотворческую функцию.

Принцип федерализма (ст. 71–73, 76–78). Согласно этому принципу исполнительная власть в Российской Федерации осуществляется на двух уровнях: федеральном и субъектовом. Указанные органы могут передавать друг другу часть своих полномочий.

Принцип законности (ч. 2 ст. 15), который заключается в том, что административно-публичные органы могут создаваться и наделяться своими полномочиями только на основании закона, а также осуществлять свою деятельность в пределах установленной законом компетенции, что определяет под-

<sup>4</sup> Постановление Государственной Думы РФ «О дальнейшей работе над поправками к Конституции РФ» от 12 июля 1995 г. № 958-1 ГД // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2880.

<sup>5</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ» от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 1. – Ст. 2.

<sup>6</sup> Административное право / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – Москва, 2008. – С. 49.

законный характер их деятельности. Наличие административно-публичных органов предполагает судебный контроль над ними (ст. 118). При рассмотрении закона равнозначным праву, возникает проблема толкования принципа законности, которая в данном контексте звучит как следование не только закону, но и праву в целом. В соответствие с этим административно-публичные органы осуществляют свою деятельность в соответствии с: 1) нормами, содержащимися в нормативных правовых актах России; 2) общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами России; 3) принципами административного права; 4) нормами, содержащимися в судебных актах.

Согласно принципу равенства перед законом и судом (ч. 1 ст. 19) административно-публичные органы обязаны относиться ко всем частным и публичным лицам одинаково. А в случае нарушения этого принципа указанные лица имеют право обжалования решений этих органов, что является одним из важных конституционных принципов (ст. 33, 45, 46).

Не менее значимым является принцип гуманизма (ст. 2, 17), предполагающий соблюдение административно-публичными органами прав и свобод человека и гражданина. А принцип взаимной ответственности государства и личности (ст. 53) детерминирован наделением частных и публичных лиц статусом самостоятельных субъектов административного права, имеющих как права, так и обязанности, и несущих ответственность за свои деяния. Граждане России имеют конституционное право на управление делами государства (ст. 32).

Итак, имеющие административную значимость принципы, отраженные в Конституции Российской Федерации, – это идеи, на которых базируется организация и функционирование административно-публичных органов. Они доктринально закрепляют основные направления деятельности указанных органов по реализации ими административных функций, детерминированных моделью организации государственной власти. Данные принципы отражают объективные закономерности развития государства и общества, формулируются на основании правового опыта и правовой культуры в стране.

Итак, *Конституция Российской Федерации содержит как классические нормы-правила административного права (например, нормы, определяющие правовые основы организации и функционирования Правительства России (ст. 110–117), так и неклассические нормы (нормы-принципы), имеющие значение для административного права (например, принцип гуманизма (ст. 2, 18)).*

Остановимся на анализе содержания норм Конституции Российской Федерации, которые определяют как развитие системы источников административного права в целом, так и отдельных ее источников: правовой доктрины, нормативных правовых актов, общепризнанных принципов и норм международного права, судебных решений и нормативных договоров.

Являясь системообразующим источником административного права, Конституция Российской Федерации указывает на создание в России правового государства (ст. 1). В Конституции Российской Федерации заложены следующие основные компоненты правовой государственности: гуманитарно-правовой, нормативно-правовой и институционально-правовой. В Конституции Российской Федерации не ставятся задачи совершенствования имеющегося правопорядка в стране, а лишь говорится о формировании новых юридических основ организации государственной власти, о взаимоотношениях между государством и человеком, о приоритете прав и свобод человека и гражданина. Для Конституции Российской Федерации характерно принципиально новое правовое мировоззрение – «человекоцентристское правопонимание», основанное на естественно-правовом подходе, и выражающееся в комбинации двух взаимосвязанных элементов: юридико-аксиологического (высшая ценность – права и свободы человека) и естественно-правового (неотчуждаемость и прирожденный характер основных прав и свобод человека). Согласно такому правопониманию Конституция Российской Федерации в главе 2 закрепляет широкий круг прав и свобод человека и гражданина.

Новый правопорядок, установленный в Конституции Российской Федерации, диктует гарантированность прирожденных и неотчуждаемых естественных прав человека всеми административно-публичными органами. В.С. Нерсисянц отмечал, что естественно-правовые положения Конституции Российской Федерации являются конституционными стандартами качества нормативных правовых актов и организации деятельности всех государственных органов. Можно резюмировать, что на данный момент в связи с изменениями в позитивном праве, вызванными установлением в Конституции Рос-

сийской Федерации концепции естественного права, возникает задача соответствия позитивного права естественно-правовым идеалам. Но пока эта проблема остается не решенной.

Новые правовые реалии и осуществляемая административная реформа требуют создания новой концепции развития источников административного права. Господствующие в административно-правовой доктрине идеи естественного права, имеющие общерегулятивное значение, раскрывают нам идеалы совершенствования административного законодательства. Конституция Российской Федерации является основой создания административного законодательства, регулирующего организацию и функционирование административно-публичных органов, упорядочения огромного количества действующих на различных уровнях административно-правовых норм. Поэтому первоочередной задачей является приведение действующих норм административного права в полное соответствие с конституционными нормами и принципами. Статья 2 и глава 2 Конституции Российской Федерации представляют собой основу для их дальнейшей регламентации и законодательного оформления.

Концепция естественного права, как совокупность общечеловеческих представлений о свободе, справедливости, неотъемлемости прав человека, являющаяся совокупностью суждений, то есть доктриной, сама может выступать источником права, а правоприменительные органы вправе использовать ее, а не писанные нормы. В частности Конституционный Суд Российской Федерации основывает свои решения не только на позитивных нормах права, а использует также и общеправовые принципы и положения. А это подтверждает вывод о том, что он, как правоприменительный орган, признает источником права как Конституцию Российской Федерации, содержащую естественно-правовую концепцию, так и саму правовую доктрину [2, С. 47–48].

Следует отметить, что на сегодняшний день административно-правовая наука не имеет единого подхода к пониманию сущности административно-правовой доктрины, ее форме и содержанию. Несмотря на развитие системы источников административного права, происходящее на фоне значительной трансформации правовой системы России, вызванной социальными, политическими и экономическими реформами, происходящими в российском обществе, научный анализ этих процессов не проводится. В данной ситуации актуальным является осуществление научных административно-правовых исследований, позволяющих выявить причины, оказывающие влияние на формирование системы источников административного права.

Естественно-правовая концепция, закрепленная в Конституции Российской Федерации, предполагает увеличение значимости федеральных законов как источников административного права. Поскольку нормы законов характеризуются стабильностью по сравнению с нормами остальных нормативных правовых актов, а их юридическая сила детерминирует содержание и развитие всех остальных источников административного права, постольку закону следует занять ключевое положение в системе источников административного права. Именно закон должен устанавливать определенные рамки функционирования административно-публичных органов, выступать гарантом естественных прав человека, и, в целом, быть основным регулятором общественных отношений в административно-публичной сфере.

На установление законодательной основы государственного управления указывает опыт зарубежных стран. Основной закон (конституция) Германии наряду с многочисленными законами Федерации и земель регламентирует осуществление управления в стране. В разделе 8 в статьях 83–91 «Исполнение федеральных законов и федеральная администрация» указывается на распределение административных полномочий между административными органами. В статье 30 основного закона содержатся положения о разграничении государственных полномочий между Федерацией и землями, в статье 28 – о гарантиях местного самоуправления<sup>7</sup>.

В условиях построения правового государства в России на первый план выдвигается проблема создания конституционных требований (стандартов) к качеству административного законодательства. Решение этой задачи обусловлено закреплением в Конституции Российской Федерации естественно-правовой концепции, рассматривающей законы и нормы позитивного права в качестве правовых, если они не вступают в противоречие с естественными правами и свободами человека и соответствуют морально-нравственным требованиям. Поэтому перед административно-правовой наукой стоит задача

<sup>7</sup> Административно-процессуальное право Германии. – Москва, 2007. – С. 9.

трансформации стандартов естественного права в систему формальных требований к качеству административного законодательства.

В Конституции Российской Федерации, на наш взгляд, содержатся следующие стандарты (требования) правового характера закона: 1) организационно-правовой стандарт (источником власти является народ); 2) объективно-правовой стандарт (учет объективных правообразующих факторов); 3) гуманитарно-правовой стандарт (естественно-правовая концепция); 4) формально-правовой стандарт (формализация естественно-правовых идей). Идеи естественно-правовой теории приобрели форму, закрепившись в Конституции Российской Федерации в виде норм-принципов, норм-деклараций, норм-дефиниций, и получили возможность диктовать стандарты всему текущему законодательству.

Итак, *установив концепцию естественного права, Конституция Российской Федерации закрепила правовые стандарты к качеству административного законодательства, являющиеся критериями его правового характера.*

В связи с решением указанного вопроса возникает проблема уяснения предмета регулирования только законом и отграничения его от сферы правового регулирования подзаконных нормативных правовых актов; определения конкретного перечня вопросов, которые подлежат регламентации только законом. В юридической литературе относительно данной проблемы превалирует позиция, согласно которой в предмет правового регулирования только законом должны быть включены наиболее значимые общественные отношения. В связи с этим важно определить круг вопросов, подлежащих законодательному регулированию административным законом: это может быть как исчерпывающий перечень вопросов, составляющих предмет регулирования законами, так и определение сфер и принципов административно-правового регулирования законом. Одними учеными предполагается решение этой проблемы путем закрепления четкого перечня вопросов в Конституции Российской Федерации, другими – путем принятия специального закона [3, С. 3–9; 4, С. 76–86]. В Конституции Российской Федерации предмет правового регулирования только федеральными законами не определен. Полагаем, что решение проблемы нужно искать в нормах Конституции Российской Федерации, имеющих отсылочный характер (как нормам-принципам, так и нормам, содержащим указание на принятие федерального закона). Кроме того, следует учитывать конституционные нормы, предполагающие принятие законов в силу особой значимости общественных отношений, подлежащих административно-правовому регулированию.

Таким образом, *Конституция Российской Федерации является правовой базой для осуществления систематизации административного права, главными ориентирами которой являются воплощение ее идей и положений в деятельности административно-публичных органов, преодоление разрыва между конституционными идеалами и реальностью. В связи с этим любой источник административного права в процессе систематизации должен быть проанализирован на его соответствие: 1) требованиям Конституции Российской Федерации; 2) европейским стандартам и праву европейских стран; 3) доктрине административного права; 4) требованиям полноты и качества правового регулирования.*

### Список литературы

1. *Кутафин, О.Е.* Источники конституционного права РФ. – Москва, 2002.
2. *Карапетян, С.А.* Источники конституционного права РФ: дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 1998.
3. *Казьмин И.Ф., Поленина С.В.* «Закон о законах»: проблемы издания и содержания // Советское государство и право. – 1989. – № 2.
4. *Пиголкин А.С., Казьмин И.Ф., Рахманина Т.Н.* Инициативный проект «О нормативно-правовых актах РФ» // Государство и право. – 1992. – № 7.

### References

1. *Kutaфин, O.E.* Istochniki konstitucionnogo prava RF. – Moskva, 2002.
2. *Karapetyan, S.A.* Istochniki konstitucionnogo prava RF: diss. ... kand. jurid. nauk. – Rostov-na-Donu, 1998.
3. *Kaz'min I.F., Polenina S.V.* «Zakon o zakonah»: problemy izdaniya i sodержaniya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1989. – № 2.
4. *Pigolkin A.S., Kaz'min I.F., Rahmanina T.N.* Inicativnyj proekt «O normativno-pravovyh aktah RF» // Gosudarstvo i pravo. – 1992. – № 7.