



Евразийская академия административных наук  
(ЕААН)



# Административное право

В десяти томах

Москва  
2013

Евразийская академия административных наук  
(ЕААН)

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Том второй

Е. Б. Лупарев

# АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Москва  
2013

ББК 67.401  
А31

*Редакционная коллегия*

**О. В. Гречкина**, доктор юридических наук, профессор

**А. Б. Зеленцов**, доктор юридических наук, профессор

**Н. И. Побежимова**, профессор

**Ю. Н. Стариков**, заслуженный деятель науки РФ,

доктор юридических наук, профессор (заместитель председателя)

**В. А. Юсупов**, доктор юридических наук, профессор (председатель)

А31 Административное право: в 10 т. Т. 2: Административные правоотношения / Е. Б. Лупарев. – М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. – 232 с.

ISBN 978-5-905591-02-0 (общий)

ISBN 978-5-905591-07-5 (т. 2)

Монография посвящена исследованию одного из фундаментальных вопросов административного права – проблеме административных правоотношений. Исследованы становление отечественной теории административных правоотношений, проблемы объекта, предмета, субъекта, содержания и оснований возникновения административных правоотношений. Дан анализ элементарным и комплексным административным правоотношениям.

Издание предназначено для ученых, аспирантов, студентов и всех, кто интересуется проблемами административного и административно-процессуального права.

ББК 67.401

ISBN 978-5-905591-02-0 (общий)

ISBN 978-5-905591-07-5 (т. 2)

© Лупарев Е. Б., 2013

© НП «Евразийская академия административных наук», 2013

## ВВЕДЕНИЕ

Данная работа, выходящая под эгидой Евразийской академии административных наук и ее Президента, В. А. Юсупова, представляет собой не только обобщение всего достигнутого в теории административных правоотношений, но и скромную попытку внести нечто новое в административно-правовую науку.

У нас все еще теплится надежда на то, что наши мысли, как и мысли наших предшественников, подвижников административно-правовой науки оставят след не только на бумаге, но и в сознании ученых-юристов, а может быть и тех, кто по воле случая взял в руки эту книгу. Наша мысль иногда кардинально меняет свое направление по сравнению с ранее изданными работами, но таков процесс научного познания.

Принципы, положенные в основу законодательства прежних исторических эпох, имеют свойство вполне успешно воскресать и в иных исторических условиях. Именно этим обусловлено то, что в работе, наряду с анализом теоретико-практических мыслей тех или иных авторов, мы пытаемся высказать и собственное современное видение освещавшихся и освещаемых ими проблем применительно к условиям стремительно меняющегося миропорядка, частью которого является наша страна.

Изучение теории административных правоотношений дает возможность высказаться по широкому кругу про-

блем современного административного и административно-процессуального права, хотя и не превращает, как мы надеемся, эту работу в изложение того, что автору нравится или не нравится в современной ему теории административного и административно-процессуального права.

## **Глава 1. ПОНЯТИЕ И ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

### **§ 1. Становление теории административных правоотношений в отечественной административно-правовой науке**

Не вызывает сомнения тот факт, что русские ученые досоветского периода в значительной своей части находились под влиянием западноевропейской теории камералистики и полицейского права. Об этом говорят многочисленные работы, где дается подробный анализ соответствующей литературы Германии, Франции, Великобритании, Италии<sup>1</sup>. В XIX веке (то есть в период отделения административного права от камералистики) теория публичных правоотношений находит свое отражение в трудах К. фон Гербера<sup>2</sup> и таких его последователей, как Ф. фон Майер и О. фон Сарвей.

Тем не менее большинство дореволюционных русских ученых-полицистов, либо вообще не употребляли термин «правоотношение» в своих работах, либо говорили о нем, не раскрывая этого понятия, фрагментарно, хотя и писали, в

---

<sup>1</sup> См., например: Палибин М. К. Повторительный курс полицейского права. – 2-е изд. – СПб., 1900; Ивановский В. В. Учебник административного права. Полицейское право. Право внутреннего управления. – 3-е изд., – Казань, 1908. – С. 37.

<sup>2</sup> См.: Gerbert C. F. von. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechtes. – 1865.

сущности, об административных (полицейских) правоотношениях<sup>1</sup>. Одним из первых системных исследований теории административных правоотношений можно считать работу «Основные начала административного права» А. И. Елистратова, изданную в 1914 году, а затем в 1917 году<sup>2</sup>. Позднее им же написано изданное в 1925 году в г. Ленинграде «Административное право РСФСР». Как замечает Ю. Н. Стариков, «...краеугольным камнем теоретических административно-правовых построений А. И. Елистратова является учение о правоотношении в области государственного управления»<sup>3</sup>. Учитывая, что А. И. Елистратов относится к той части дореволюционных ученых, которые остались в России после 1917 года и после Гражданской войны и продолжали писать о теории административного права, его идеи, заложенные в теории публично-правовых отношений, не могли не оказать влияния на ученых советского периода. Соответственно, нельзя оставить без внимания те концептуальные положения по исследуемому вопросу, которые были заложены в его работах. Прежде всего А. И. Елистратов определяет, что «взаимоотношение между правящим и управляемым, не урегулированное правом, будет не правоотношением, а всего лишь властеотношением»<sup>4</sup>. Структуру публичного правоотношения А. И. Елистратов определил, включив в него правовые обязанности и субъективное право, субъект и объект. Важно обратить внимание на мысль А. И. Елистратова о том, что «правоотношения, связанные с государственным управлением, как и все другие юридические отношения,

<sup>1</sup> См., например: Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права). Общая часть. Вып. 1. – СПб., 1891.

<sup>2</sup> См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Г. А. Леман и С. И. Сахаров, 1917.

<sup>3</sup> Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступит. ст. Ю. Н. Старикова. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. – С. 33–34.

<sup>4</sup> Там же. – С. 449.

устанавливаются между людьми и только между людьми»<sup>1</sup>. Не побоимся сказать о том, что на современном уровне осознания того эмпирического материала, который дает нам современная политическая и юридическая действительность, эта мысль А. И. Елистратова создает предпосылку к выводу о том, что с усложнением общественных отношений можно говорить о многоуровневости и комплексности публичных правоотношений, включающих в себя на одном уровне только людей, а на другом – их коллективы в различных организационных формах.

Выделяя два типа административных правоотношений – служебные и правоотношения типа «государство-гражданин», А. И. Елистратов особое внимание всегда уделял последнему. Как пишут О. Е. Кутафин и К. С. Бельский, в 20-х годах XX века, «...наблюдая произвол новых властей, ученый снова обращается к этому принципиально важному (между государством и гражданином – Е. Л.) правоотношению, которое он стремится построить по модели гражданско-правового»<sup>2</sup>. Насколько удачной была сама идея А. И. Елистратова, можно судить по тому, что, несмотря на известные политические проблемы начального советского периода, она не «канула в лету», а, наоборот, приобрела своих приверженцев и в тот период и позже, когда на ее основе формировалась советская и постсоветская теория административных правоотношений.

Уже само предыдущее изложение позволяет поспорить с точкой зрения Г. И. Петрова, который считал, что до пятидесятых годов XX века существовала лишь одна концепция советских административных правоотношений, на-

<sup>1</sup> Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века. – С. 449.

<sup>2</sup> Кутафин О. Е., Бельский К. С. Елистратов – выдающийся русский государствовед и административист // Государство и право. – 1993. – № 12. – С. 132.

чало которой положил В. И. Кобалевский<sup>1</sup>. Действительно, можно сказать, что исследования теории правоотношений, нашедшие свое отражение в работах В. Кобалевского<sup>2</sup> (то есть в начальный советский период), позднее получили свое развитие в работах С. С. Студеникина<sup>3</sup> и Ю. М. Козлова<sup>4</sup>, то есть в послевоенный советский период, что характеризует определенную теоретическую преемственность целого ряда работ. По сведениям К. С. Бельского, даже в период Великой Отечественной войны в рамках военно-административного права С. С. Студеникиным и А. Е. Луневым рассматривались теоретические основы теории военно-административных правоотношений в рамках учебника для слушателей Военно-юридической академии РККА, изданного в 1942 году<sup>5</sup>.

Данное теоретическое направление, принципы которого были концентрированно сформулированы в работах Ю. М. Козлова, наделяет административно-правовые отношения следующими признаками:

1. Административные правоотношения складываются преимущественно в особой сфере общественной жизни – сфере государственного управления, в которой выделяются следующие системные группировки:

а) сфера внутриаппаратной организационной деятельности;

<sup>1</sup> См.: Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. – Л., 1972. – С. 16–18.

<sup>2</sup> См.: Кобалевский В. Очерки советского административного права. – Б. м., 1924. – С. 30, 31, 34, 37.

<sup>3</sup> См.: Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1949. – С. 36–37.

<sup>4</sup> См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. – М.: Юридическая литература, 1976.

<sup>5</sup> См.: Бельский К. С. Административное право и административно-правовая наука в период Великой Отечественной войны и в первые послевоенные годы // Государство и право. – 2005. – № 9. – С. 73.

б) сфера взаимодействия различных органов государственного управления;

в) сфера непосредственного управляющего воздействия на материальные объекты государственного управления;

г) сфера взаимодействия органов управления с негосударственными организациями;

д) сфера взаимодействия органов управления и граждан.

2. Они имеют своим объектом действия, поведение людей – участников управляемых процессов.

3. Административные правоотношения возникают при обязательном участии соответствующего органа государственного управления или другого носителя полномочий государственно-властного характера<sup>1</sup>.

4. Административные отношения возникают по инициативе любой из сторон, однако согласие или желание второй стороны не всегда является обязательным условием их возникновения.

5. Для административных правоотношений характерен особый порядок разрешения споров.

6. Для административных правоотношений характерно, что в случае нарушения их участниками требований норм административного права виновная сторона несет ответственность перед государством в лице его органа<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Еще раз вспомним мысль А. И. Елистратова, который по этому поводу писал, что «правоотношения, связанные с государственным управлением, как и все другие юридические отношения, устанавливаются между людьми и только между людьми» (Елистратов А. И. Основные начала административного права; Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: хрестоматия. – С. 449).

<sup>2</sup> См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. – С. 104–144.

Г. И. Петров, в отличие от описанной выше концепции характеризует административные отношения как:

- 1) возникающие в сфере государственного управления;
- 2) могущие иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании;
- 3) делящиеся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения власти и подчинения и отношения равноправия<sup>1</sup>.

В 70-х годах XX века окончательно формируются подходы к общей теории административных правоотношений. Позднее, отдавая должное сторонникам обеих кратко описанных выше концепций, Ю. Н. Стариков указывает на их общий недостаток: в них ничего не говорится о таком важнейшем признаке, как отсутствие гарантий судебной защиты прав и интересов граждан по отношению к управлению<sup>2</sup>, но очевидно, что для тех общественно-политических условий, когда создавались эти концепции, о таком признаке было говорить преждевременно.

Дальнейшее развитие теории административных правоотношений в советский период проходит в рамках исследований отдельных типов административных правоотношений. В этом смысле интересны работы В. А. Юсупова, подробный анализ которых будет дан в следующих главах работы при рассмотрении конкретных видов административных правоотношений.

Безусловно, особое место занимают работы В. Д. Сорокина, который среди административных правоотношений выделял административно-процессуальные. Примечательно, что теория административно-процессуальных отноше-

<sup>1</sup> См.: Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. – С. 18–31.

<sup>2</sup> Стариков Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. – Воронеж, 1998. – С. 379.

ний развивалась в тот период параллельно с общей теорией административных правоотношений<sup>1</sup>. На мой взгляд, очень важной является мысль В. Д. Сорокина о том, что «...любое правовое отношение следует рассматривать как регулируемое нормами соответствующей отрасли права конкретное (курсив мой – Е. Л.) взаимодействие между точно установленными субъектами, носителями правомочий и обязанностей»<sup>2</sup>.

В. Д. Сорокин выделяет следующие особенности административно-процессуальных правоотношений:

- 1) возникают в сфере государственного управления;
- 2) являются процессуальными<sup>3</sup>.

Позднее идеи В. Д. Сорокина получили свое развитие как в его собственных работах постсоветского периода, так и в работах его последователей.

Например, И. В. Панова рассматривает процессуальное отношение как главное звено в структуре любого процессуального производства, обусловленное наличием юридического состава, включающего:

- 1) соответствующее материальное правоотношение;
- 2) юридически значимые процессуальные действия;
- 3) юридические события;
- 4) юридические состояния;
- 5) процессуальные акты – документы<sup>4</sup>.

Советский период развития теории административ-

<sup>1</sup> Стоит обратить внимание на год издания работы В. Д. Сорокина по теории административных правоотношений. См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1968.

<sup>2</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. – С. 5.

<sup>3</sup> См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. – М.: Юридическая литература, 1972. – С. 95.

<sup>4</sup> См.: Панова И. В. Актуальные проблемы административно-процессуального процесса в РФ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2000. – С. 16.

ных правоотношений невозможно представить без теории административно-деликтных правоотношений, теории правоприменительных административных правоотношений и теории правотворческих отношений в советском государственном управлении.

Применительно к теории административно-деликтных отношений Л. В. Коваль совершенно справедливо писал о том, что «там, где правовую ответственность рассматривают во всем многообразии внутренних свойств и внешних проявлений, закономерно приходят к выводу о ее неразрывной связи с правовым отношением»<sup>1</sup>. Им же наряду с термином «административно-деликтное отношение» введено синонимичное, на его взгляд, понятие «административно-проступочное отношение»<sup>2</sup>. Л. В. Коваль пишет об административно-деликтных правоотношениях как о правоотношениях со сложным структурным составом. Советская административно-правовая теория относила к сложно-составным административным правоотношениям также правоприменительные отношения<sup>3</sup>. Уже позднее, в постсоветский период И. А. Галаган и А. В. Василенко, возобновляя исследования теории правоприменительных отношений, указывали, что управленческая природа деятельности по разрешению индивидуально конкретных дел – «...глубинная и определяющая основа правоприменения, отношений ее опосредующих»<sup>4</sup>, чем, на наш взгляд, искусственно огра-

<sup>1</sup> Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. – Киев: Вища школа, 1979. – С. 11.

<sup>2</sup> Там же. – С. 20.

<sup>3</sup> См.: Дюрягин И. Я. Правоприменительные отношения как разновидность управленческих отношений // Советское государство и право. – 1977. – № 7. – С. 46–54. Его же. Право и управление. – М., 1981. – С. 95–110.

<sup>4</sup> См.: Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 13.

ничивали сферу существования правоприменительных отношений за счет исключения из нее судебной деятельности, которая является управленческой лишь в рамках внутриаппаратной деятельности судов. Правоприменительная деятельность рассматривалась как промежуточное звено между материальными и процессуальными правоотношениями и В. М. Горшеневым<sup>1</sup>.

Конечно, распад Союза ССР не мог не сказаться на исследованиях теории административных правоотношений. Как писал Б. М. Лазарев в своей последней работе, «...распад Союза ССР нанес серьезнейший удар по развитию фундаментальных и прикладных научных исследований»<sup>2</sup>. Именно в этот период снова актуальна знаменитая фраза «Конституционное право уходит, административное право остается»<sup>3</sup>, сказанная Отто Майером в 1924 году. Действительно, когда рушилось государство, царила неразбериха на уровне самих основ конституционного строя, государственное управление обеспечивало, тем не менее, существование российского общества. Произошедшие изменения оказались столь серьезны, что в рамках исследования природы административных правоотношений отдельного анализа заслуживает прежде всего та сфера, в которой возникают современные административные правоотношения.

<sup>1</sup> См.: Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Н. В. Виртук, В. М. Горшенев, Т. Н. Добровольская, и др.; под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. – М., 1976. – С. 27; Теория юридического процесса. – Харьков, 1985. – С. 93.

<sup>2</sup> Лазарев Б. М. Можно ли было сохранить СССР. Правовое исследование. – М.: Юрист, 2002. – С. 323.

<sup>3</sup> Цит. по: Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: НОРМА, 2002. – С. 13.



## § 2. Теоретические подходы к понятию административного правоотношения и их реализация в нормотворческой и правоприменительной практике

Решение вопроса о понятии административного правоотношения неизбежно приводит нас к выбору одного из эвристических методов исследования, по крайней мере, индукционного или дедукционного. Наиболее правильным представляется параллельное использование обоих методов. Отправной точкой в попытке дать понятие административного правоотношения следует считать общее понятие правоотношения, выработанное юридической наукой. В работах по общей теории правоотношений<sup>1</sup> они определяются как такое общественное отношение, в котором стороны связаны между собой взаимными юридическими правами и обязанностями, охраняемыми государством<sup>2</sup>, или же как разновидность общественного отношения, участники которого взаимодействуют на основе установленных и охраняемых

<sup>1</sup> См., например: Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. – М., 1958; Толстой Ю. К. К теории правоотношений. – Л., 1959; Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974; Назаров Б. Л. Социалистическое право в системе социальных связей. – М., 1976; Алексеев С. С. Об объекте права и правоотношения // Вопросы общей теории советского права. – М., 1960; Его же. Проблемы теории государства и права: учебник. – М.: Юридическая литература, 1987; Его же. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999; Его же. Общая теория права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби; Проспект, 2008; Вопленко Н. Н. Правовые отношения: учебное пособие. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004; Бутакова Н. А. Правоотношения в структуре правовой действительности: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2008; Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. – М., 1980.

<sup>2</sup> См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебное пособие / под ред. В. Г. Стрекозова. – М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. – С. 307.

государством прав и обязанностей<sup>1</sup>. С. С. Алексеев содержание правоотношений трактует как единство субъективных прав, юридических обязанностей и соответствующих действий фактического порядка<sup>2</sup>. Позднее С. С. Алексеев напишет, что правовые отношения – это субъективные права и юридические обязанности, переводящие при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов) абстрактные возможности в необходимость конкретных, адресных юридических прав и обязанностей. Положения общей теории правоотношений получили свое дальнейшее развитие в теориях государственно-правовых, финансовых, гражданско-правовых, гражданско-процессуальных и других типов публичных правоотношений. Ю. А. Тихомиров, исследуя творческое наследие Н. М. Коркунова и С. А. Муромцева, констатирует наличие следующих признаков публичных правоотношений.

Во-первых, охраняющая власть является одновременно и субъектом права. При этом всегда можно отличить функции субъекта от функций охранительных, а нередко они разделяются видимым образом, воплощаясь в различных органах власти.

Во-вторых, существует параллельно множество одинаковых отношений по числу лиц, подчиненных в данном случае власти или, наоборот, имеющих по отношению к ней какое-либо право.

Третья особенность публичных отношений состоит в том, что граница между юридическими отношениями и отношениями власти четко прослеживается только в случае вышеупомянутого разделения функций субъекта и охранителя между двумя различными органами.

<sup>1</sup> См.: Теория государства и права / под ред. А. И. Королева, Л. С. Явича. – Л., 1987. – С. 416.

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. – М., 1982. – Т. 2. – С. 112–113.

Четвертая особенность публичных отношений заключается в том, что отношения власти сами становятся отношениями правовыми, то есть охраняемыми юридическими средствами.

Представляется, что указанные признаки публичного правоотношения требуют комментария с учетом современных правовых, политических реалий и достижений правовой науки.

Прежде всего, не следует забывать, что употребление термина «власть» в современных условиях господства теории разделения властей неконкретно отражает субъектную форму этой самой власти. Представляется, что необходимо говорить о том, что государственные органы *всегда* выступают носителем функций субъекта права, а вот охранительные функции есть одна из функций государственных органов.

Комментируя второй из названных признаков, предположим, что параллельное сосуществование одинаковых правоотношений по числу лиц, подчиненных власти, вряд ли возможно считать конкретными правоотношениями. Между тем представляется, что конкретность есть признак если не любого, то, по крайней мере, некоторых из видов публичных правоотношений, например, административных. Неконкретные правоотношения, обозначаемые в современной теории как общие, признаются целым рядом современных авторов.

Свое видение признаков публичного правоотношения высказал И. А. Ильин в книге «Теория права и государства»<sup>1</sup>. Во-первых, считал он, чтобы правоотношение было публич-

<sup>1</sup> Следует учитывать общественно-политические условия и уровень развития правосознания того периода, когда была издана эта работа (1915 год с переизданием в 1956 и 2003 годах), некоторые строки которой (например, о монархе полномочия которого хотя и определяются законами, но деятельность его общим законам не подлежит и по ним не обсуждается) что называется «режут слух» современному читателю.

ным, необходимо, чтобы одному субъекту принадлежало полномочие на власть по отношению к другому, а другой имел бы обязанность подчиняться первому. По мнению И. А. Ильина «...это означает, что публичное правоотношение есть правоотношение юридически не равных субъектов; один является юридически независимым от другого (в пределах этого правоотношения!) и притом авторитетным для него; другой, напротив, обязан «признавать» авторитет первого, то есть повиноваться ему, и постольку является подчиненным. Понятно, например, что отношение каждого из нас к тому внешнему авторитету (к государственной власти, церковной власти), который устанавливает правовые нормы, следит за их исполнением и применяет их, – является всегда публично-правовым»<sup>1</sup>.

Во-вторых, писал И. А. Ильин, в каждом публичном правоотношении одна из сторон есть властвующий союз, и притом именно та сторона, которая имеет властное полномочие.

Наконец, по мнению И. А. Ильина, если же правовая норма предусматривает равные правоотношения между сторонами и устанавливает полномочие требовать, но не властвовать, то она должна быть признана частноправовой.

Безусловно, и в этой работе современный исследователь найдет ряд требующих дискуссионного комментария аспектов, связанных прежде всего с теорией публичного договора<sup>2</sup>, где обе стороны наделены властными полномочиями и не связаны отношениями власти и подчинения.

До недавнего времени в отечественной юридической литературе подробно не анализировалось понятие «публичное правоотношение», но на страницах настоящей работы

<sup>1</sup> Ильин И. А. Теория права и государства. – М.: Зерцало, 2003.

<sup>2</sup> См., например: Иванов В. Нормативный конституционно-правовой договор: теория и практика. К критике современной теории государства. – М.: Территория будущего, 2008.

мы можем констатировать наличие такого анализа, в рамках которого публичное правоотношение определяется как *урегулированное нормами права, конкретное общественное отношение, с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными, муниципальными или иными политическими полномочиями, выраженное в субъективных правах, свободах и обязанностях, отражающих общественный интерес*<sup>1</sup>.

Следуя логике данного определения, предположим, что **административное правоотношение** – это *урегулированное нормами административного права конкретное общественное отношение, с обязательным участием субъекта, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями, выраженное в субъективных публичных управленческих правах и обязанностях*.

Данное определение требует определенного комментария с точки зрения природы административных правоотношений, включающей в себя анализ признаков, места административных правоотношений в системе публичных правоотношений.

### § 3. Признаки административных правоотношений

При формулировании понятия и признаков административного правоотношения исходным является определение *публичного их характера, как первого и определяющего признака*.

Критерии разграничения публичной и частной сфер, так долго обсуждавшиеся в юридической литературе, вызывают ряд вопросов, требующих ответа отнюдь не в русле классической традиции, рожденной в специфических усло-

<sup>1</sup> Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений. – М.: Юрлитинформ, 2011. – С. 34.

виях Римского государства, а в русле реалий постиндустриальной цивилизации.

Казалось бы, классический римский принцип деления права на публичное и частное, проистекающий из ст. 1 Титула I Книги первой Дигестов или пандектов Юстиниана, должен повлечь деление всех типов правоотношений на публичные и частные. Причем в отечественном праве от этого напрямую зависят процессуальные особенности разрешения соответствующих споров в судах. В случаях, когда правоотношения в «чистом виде» не являются публичными, предлагается исковой способ защиты права. В частности, об этом речь идет в ч. 3 ст. 247 ГПК РФ, хотя не вполне ясно, спор о каком праве имеет в виду законодатель. Очевидно, что о праве гражданском, а не публичном, хотя и здесь требуются уточнения. Например, если лицо требует не только признать решение налогового органа недействительным, но и вернуть соответствующую сумму из бюджета, то подается исковое заявление, рассматриваемое не по правилам административного, а по правилам гражданского (искового) судопроизводства.

Впрочем, некоторые авторы полагают, что «деление права на частное и публичное в российской правовой системе носит во многом не практический, а именно доктринальный характер... и отражает сложившиеся представления о соотношении власти и подвластных, государства и общества, об иерархии общественной структуры»<sup>1</sup>.

Тем не менее современная правовая наука снова и снова обращается как к вопросу о дихотомии права (или ее отрицании) и критериях такого деления. В этой связи хотелось бы выделить монографию С. В. Дорохина «Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект», в которой автор анализирует сложившиеся концепции де-

<sup>1</sup> Овод А. В. Принцип законности в публичном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2005. – С. 21.

ления права на публичное и частное и приходит к ценной мысли о том, что «необходимо допустить возможность не отрицания каждой теории в отдельности, поскольку это не даст нам конструктивного решения поставленной проблемы, а, наоборот, синтеза теорий, исходя из их исключительных черт»<sup>1</sup>.

С. В. Дорохин в своей работе приводит такие теории разделения права на публичное и частное, как: 1) материальные теории (теория интересов, теория деления на основании деления регулируемых отношений на имущественные и неимущественные); 2) формальные теории (теория инициативы защиты, теория различия положения субъекта в правоотношении, теория разделения права по характеру обязательности предписаний).

Немецкими учеными выделяются три теории разграничения публичного и частного права. Первая – это традиционная теория интересов. Вторая «...основана на широко известном в российском праве методе регулирования, то есть на разграничении отношений равных субъектов и субъектов подчиненных друг другу»<sup>2</sup>. Третья теория, базируясь на критерии управомоченности, определяет, что к публичному праву относятся те предписания, которые управомачивают действовать государство или иного носителя публичной власти<sup>3</sup>. Если придерживаться мнения о первой из названных теорий как о дани традиции, то что остается?

Контрпродуктивно трактовать публично-правовую сферу исключительно как сферу взаимоотношений подчиненных друг другу субъектов. Следовательно, остается

<sup>1</sup> Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – С. 41.

<sup>2</sup> Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. – М.: Спарк, 2001. – С. 125.

<sup>3</sup> Peine F. J. Allgemeines Verwaltungsrecht. – 4 Aufl. – Heidelberg: C. F. Müller, 1998. – S. 26.

«субъектная» теория, не лишенная внутренних противоречий, связанных с тем, что носитель публичной власти может быть наделен частноправовыми полномочиями. Мы считаем, что публичное право может существовать автономно, «не нуждаясь» в частном праве, а вот частное право не может жить без вмешательства публичного. В этой связи сторонники современной западной правовой традиции, как это ни покажется странным нынешним отечественным либералам от науки, хорошо помнят высказывание В. И. Ленина, сделанное в 1921 году о советской экономике и все более приложимое к экономике других стран: «Для нас все, что относится к экономике, является предметом публичного, а не частного права»<sup>1</sup>. По сути, признается кризис западной традиции права, без ссылок на которую не пишется ни одна отечественная более или менее серьезная работа по праву.

Несмотря на то, что ряд авторов, например, Г. В. Мальцев, Ю. А. Тихомиров, обращают внимание на то, что разделяется не само право, а его изучение, выделение публичных правоотношений – объективная реальность действующего законодательства. Как наиболее яркие приведем примеры подраздела III ГК РФ и раздела III АПК РФ. Бюджетный кодекс РФ<sup>2</sup> определяет публично-правовые обязательства как элемент соответствующего бюджетного правоотношения.

Сфера публичных общественных отношений многогранна, но ее отличительной чертой следует считать достижение общесоциальных целей. В силу того, что государство не может (по крайней мере, с точки зрения «этатистской концепции государства») отвернуться от вмешательства в сферу, где преобладают интересы личные (как имуще-

<sup>1</sup> Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования. – М., 1998. – С. 49.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

ственные, так и личные неимущественные) и степень этого вмешательства варьируется в зависимости от конкретных общественно-исторических условий, можно выделить некую сферу общественных отношений, где частное не может существовать без публичного (но не наоборот).

Выделение только предметной сферы возникновения общественных отношений, которые под воздействием правовой нормы трансформируются в правоотношения, не дает определяющего ответа на вопрос о признаках публичных правоотношений в силу того, что существуют общественные отношения комплексного характера, в которых невозможно со всей очевидностью определить приоритет публичного или комплексного начал. Означает ли это бесплодность дискуссии о соотношении публичного и частного правоотношений?

Представляется, что комплексные общественные отношения как раз и есть тот «водораздел», от которого можно оттолкнуться, дифференцируя публичную и частные сферы. Можно ли предложить что-то новое, кроме теории интереса в механизме такой дифференциации? Методологический выход, на наш взгляд, лежит не только в применении комплексного критерия разграничения публичной и частной сфер, но и в «тройственности», а не двойственности разделения права и соответственно правоотношений на публичные, комплексные (публично-частные и частно-публичные) и частные.

Теперь стоит перейти к критериям, которые мы предлагаем в этой связи для выделения именно публичных правоотношений. Оговоримся, что будет применен комплекс критериев различных теорий деления права на частное и публичное.

Прежде всего это традиционный критерий интереса. Человек отечественной ментальности, наконец, осознает, что не он существует для государства, а государство для него. Но не всегда интересы меньшинства будут учитывать-

ся большинством. Следовательно, всегда будет противопоставление индивидуального общественному. Хуже, когда общественным интересом прикрываются индивидуальные или групповые имущественные интересы. На протяжении десятков (если не сотен) лет между государством и обществом сложились отношения, в которых государственные интересы ставились во главу угла. Безусловный приоритет публичного над частным насаждался в общественном сознании, что не могло не сказаться на правовой политике государства. Такого рода дисбаланс прочно укоренился в качестве условия профессиональной деформации большинства работников юрисдикционных органов. Отсутствие в большинстве случаев диспозитивности у сторон публичных правоотношений отнюдь не означает, что государство и личность должны быть поставлены в условия равного правового режима, так как это нереально. Государство как выразитель общественных интересов в любом случае выражает, хотим мы того или нет, групповые интересы, которые не всегда совпадают с интересами отдельной личности. Однако демократический политический режим, являющийся на сегодняшний день неким идеалом, к которому стремятся большая часть цивилизованных государств, предполагает учет воли не только демократического большинства, но и меньшинства. Более того, имеет смысл учет специфических интересов и отдельной личности, если, конечно, они не противоречат общеправовым и морально-нравственным дозволениям данного общества.

Значительный интерес представляет и теория социального интереса Р. Паунда, который рассматривает суды «...как институты, обладающие функцией социального контроля – сбалансирования конфликтующих социальных интересов, их урегулирования путем компромисса или выбора между этими интересами»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Егоров С. А. Политическая юриспруденция в США. – М.: Наука, 1989. – С. 95–96.

А. А. Демин считает, что «публичный характер каких-либо правовых отношений определяется в конечном счете степенью связанности данного правоотношения общественным разделением труда и регулируемым правом интересами государственно организованного общества»<sup>1</sup>. Главное, что не только доктрина, но и легальный толкователь, Конституционный Суд РФ идет по пути выделения общественных интересов. В определении от 5 декабря 2003 года № 419–о «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Новгородской областной Думы о проверке конституционности подпункта 13 пункта 2 и подпункта 1 пункта 3 статьи 5 Закона Российской Федерации “О государственной пошлине”» Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил освобождение от уплаты государственной пошлины при обращении в суд органов местного самоуправления в защиту государственных и общественных интересов<sup>2</sup>.

Вместе с тем не следует отождествлять публичный интерес с получившим широкое распространение термином «законный интерес». А. В. Малько под законным интересом понимает отраженное в объективном праве либо вытекающее из его общего смысла и в определенной степени гарантированное государством простое юридическое дозволение, выражающееся в стремлениях субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам – в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным<sup>3</sup>. Автор отмечает, что «зачастую законные интересы могут быть тесно связаны с

<sup>1</sup> Демин А. А. Административное право Российской Федерации: учебное пособие. – М.: Зерцало-М, 2002. – С. 11.

<sup>2</sup> // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 3.

<sup>3</sup> Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: учебное пособие. – М.: Юристъ, 2000. – С. 139.

принципом целесообразности в правоприменительной деятельности, требование которого заключается в том, что в рамках нормы представляется возможность выбрать наиболее эффективное решение, максимально полно и правильно отражающее идеи права, смысл закона, цели правового регулирования, обстоятельства конкретного дела»<sup>1</sup>. Данное замечание важно в связи с тем, что законный интерес состоит не только в стремлении субъекта реализовать субъективный публичный<sup>2</sup> интерес, но и в стремлении реализовать общественный интерес, отражающий потребности государственно-управленческой деятельности, а не лично субъекта. Хотя некоторые авторы, анализируя отдельные категории законного интереса, трактуют их исключительно с точки зрения интересов одной из сторон правоотношения. С. А. Ядрихинский, анализируя понятие законного интереса налогоплательщика, предлагает понимать под ним правовое дозволение реализации стремлений налогоплательщика пользоваться благом в сфере налоговых отношений в целях, не противоречащих закону<sup>3</sup>. Однако, на наш взгляд, именно расширительное толкование законного интереса, выводящее его за рамки личности или организационно обособленных субъектов публичных правоотношений, позволяет более полно отразить специфику современных общественных отношений в публичной сфере, учитывая наличие законных интересов органов, наделенных государственно-властными полномочиями, которые им приходится реализовать в рамках как вертикальной, так и горизонтальной дифференци-

<sup>1</sup> Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. – С. 153.

<sup>2</sup> Подробнее о публичном интересе см.: Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. – 2002. – № 9. – С. 19–25.

<sup>3</sup> См.: Ядрихинский С. А. Защита прав и законных интересов налогоплательщиков – юридических лиц (финансово-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 5.

ции власти в Российской Федерации. Раз государственные органы защищают законный интерес налогоплательщика, что анализируется в цитируемой работе, то, следовательно, казалось бы, индивидуальный интерес, пусть и в публичной сфере, приобретает черты общественного интереса.

Таким образом, остается вопрос о том, достаточно ли критерия интереса и критерия субъектного состава для разграничения публичной и частной сфер, которые регулируются нормами права. Очевидно, что данных критериев не хватает для внутрисистемной характеристики публичных правоотношений, дифференцированных в отечественной правовой традиции еще и по отраслевому признаку. Некоторые авторы считают несочетаемыми критерии отраслевого деления права и критерии деления права на публичное и частное<sup>1</sup>. Собственно, проблема эта не нова и обусловлена возникновением концепции комплексных отраслей права на базе межотраслевого законодательства. Представляется вполне правильным суждение, высказанное в свое время И. С. Гуревичем о том, что «совокупность правовых норм обладает предметным единством, достаточным для выделения ее в качестве отрасли права (основной или комплексной) лишь в том случае, если оно (предметное единство) настолько качественно специфично, что объективно отличается от смежной группы общественных отношений и не может быть включено в другую аналогичную группу»<sup>2</sup>. Как в этой связи позиционировать земельные, экологические и тому подобные правоотношения? Можно ли говорить о конституционных правоотношениях лишь как о публичных? В рамках данного исследования мы пришли к мысли о том, что не следует пытаться втиснуть все существующие обще-

<sup>1</sup> См., например: Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. – С. 45.

<sup>2</sup> Гуревич И. С. Очерки советского банковского права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. – С. 21.

ственные отношения в «прокрустово ложе» сугубо публичного или частного права. Предлагаемая нами тройственность деления права вполне соотносится с современными представлениями об отраслевом делении права. Невозможно отрицать тот факт, что имеются общественные отношения, где частное неразрывно связано с публичным, не может без него существовать: например, сфера инвестиционного налогового кредитования, сфера оказания публичных услуг. Предметная область правового регулирования является *дополнительным* критерием разграничения публичных, частных и комплексных правоотношений в случае, если критериев интереса и субъектного состава недостаточно. Отказываться от такого критерия, подтвердившего свое право на существование всем опытом советской юридической науки, было бы контрпродуктивно. Дополнительный характер этого критерия обусловлен тем, что современные право и теория права находятся в постоянном развитии и ставку можно делать лишь на те предметные области, которые исторически доказали свое право на существование<sup>1</sup>.

*Второй значимый, на наш, взгляд критерий выделения публично-правовых отношений – это субъектный критерий, включающий в себя характеристику обязательного субъекта правовых предписаний, дозволений и запретов.*

Характеристика данного критерия *предполагает наличие так называемого обязательного субъекта*. Предваряя вопрос о субъектах административных правоотношений, в данной части работы мы осветим лишь *обязательный субъект административного правоотношения, как относящийся к признакам данного вида правоотношений*.

Административное правоотношение в качестве особого признака предполагает наличие так называемого обяза-

<sup>1</sup> В этой связи достаточно вспомнить историю колхозного права, о котором уже мало кто помнит, хотя колхозы как организационно-правовая форма сельскохозяйственных кооперативов существуют.

тельного субъекта. Обязательным субъектом является организация или лицо, наделенные государственно-властными управленческими полномочиями. Не любые властные полномочия характеризуют обязательный субъект административных правоотношений. О любых властных полномочиях правильно говорить применительно к субъектам публичных правоотношений вообще<sup>1</sup>. Административные же правоотношения требуют правомочий управленческого характера. Полномочия управленческого характера предполагают такие права лица или организации, которые: во-первых, реализуются в сфере государственного управления, во-вторых, характеризуют государственно-управленческие, а не какие-либо другие функции данного лица или организации. Выделение указанных критериев важно в связи с тем, что государственно-властные полномочия могут реализоваться не только в сфере государственного управления, а например, в сфере финансовой деятельности государства, в сфере конституционных отношений. Кроме того, один и тот же орган может обладать разными властными полномочиями. Например, органы внутренних дел обладают как управленческими, так и уголовно-процессуальными полномочиями. И последние, кстати, могут быть реализованы и в сфере государственного управления, например, если речь идет о переквалификации деяния с административного правонарушения в преступление. В данном примере государственно-властные управленческие полномочия трансформируются в уголовно-процессуальные.

Обязательным субъектом является организация или лицо, наделенные определенным типом властных полномочий. Не любые властные полномочия характеризуют обязательный субъект публичных правоотношений. Безоговорочно можно вести речь о государственно-властных полно-

<sup>1</sup> См., например: Дорохин С. В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. – С. 31.

мочиях различных типов. Так же уверенно можно говорить и о полномочиях по решению вопросов местного значения (муниципальных). В частности, Европейская Хартия о местном самоуправлении определяет, что местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть *публичных дел* и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения<sup>1</sup>.

Сложнее обстоит дело с оценкой корпоративных полномочий. Можно ли называть их выражением публичной власти – вот один из принципиальных вопросов. Так, с появлением государственных корпораций новое значение приобретает термин «корпоративное управление», который уже нельзя сводить лишь к внутриорганизационному управлению коммерческими и некоммерческими организациями, не выполняющими государственно-властных функций. Если иметь в виду, что госкорпорация является, пусть и с определенными исключениями в законодательном регулировании, некоммерческой организацией, то следует ввести в научный оборот термин «государственно-корпоративное управление», рассматривая его одновременно и как элемент государственного, и как элемент корпоративного управления. Кстати, в связи с этим встает вопрос о подведомственности дел по оспариванию актов государственных корпораций, наделенных функциями государственного управления. Другими словами, если государство наделяет корпоративное образование государственно-властными полномочиями, то они рассматриваются в ряду обязательных субъектов публичных правоотношений. В этом контексте теоретически неразрешенным выглядит вопрос о том, к какому виду относятся конфликтные правоотношения, связанные с внутриорганизационной деятельностью корпоративных субъектов и

<sup>1</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.



общественных объединений. Корпоративные субъекты могут иметь в своей основе как государственную, так и негосударственную формы собственности, что, впрочем, не меняет сути внутриорганизационных конфликтных правоотношений – они могут быть либо трудовыми, что исключает их из сферы публичного права, либо носить сугубо организационный характер, причем не опосредованный возможностью государственного вмешательства. В принципе можно себе представить ситуацию, когда существует конфликт между управленческими структурными подразделениями корпоративного образования, но порядок разрешения такого спора может быть урегулирован исключительно внутрикорпоративными нормами, то есть на уровне локальных нормативных актов. Отсутствие в правоотношениях такого рода властвующего субъекта, по сути, исключает их из разряда публичных. Но корпоративные субъекты, например, государственные корпорации, могут выполнять государственно-управленческие функции, что делает их субъектом государственного управления, приравненным к государственным органам. По специфике субъектного состава конфликты с участием государственных корпораций подразделяются на три вида:

- 1) конфликты государственных корпораций с государственными и муниципальными органами;
- 2) конфликты физических лиц и организаций, не являющихся государственными или муниципальными органами, с государственными корпорациями;
- 3) внутриорганизационные конфликты государственных корпораций.

В тех случаях, когда конфликт вытекает из реализации государственной корпорацией государственно-властных полномочий, мы можем говорить о наличии публичного конфликтного правоотношения.

Общественные объединения типа политических пар-

тий также могут осуществлять юридически значимые действия, являющиеся основой публично-правовых конфликтных правоотношений. Если абстрагироваться от внешних конфликтов, связанных, например, с выборами, конфликты могут возникать и внутри политических партий, например, конфликтные правоотношения в связи с исключением лица из членов политической партии. Данные конфликты, как правило, не относятся к трудовым, служебным или гражданско-правовым, хотя могут быть известные исключения, если, например, лишение членства в политической партии одновременно влечет и прекращение трудовых отношений лица, которое могло работать в общественном объединении на оплачиваемой основе. В частности, речь может идти о руководителе политической партии, для которого утрата членства подразумевает и прекращение трудовых правоотношений, если таковые присутствовали. Формально в настоящее время оспаривание актов политических партий подпадает под действие Закона РФ от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (в ред. от 9 февраля 2009 года)<sup>1</sup>. В этой связи представляется не вполне корректным включение в ст. 225.1 АПК РФ п. 8 в редакции, не дифференцирующей решения органов управления юридическими лицами связанные с реализацией государственно-властных полномочий и не связанные с таковыми. К тому же вряд ли можно считать нормативный акт государственной корпорации в связи с реализацией государственных полномочий корпоративным актом, заявление об обжаловании которого рассматривается как корпоративный спор. Здесь налицо типичные административные правоотношения, реализуемые в рамках делегированных государственно-властных полномочий.

*Специфическая сфера возникновения и развития административных правоотношений это третий после публичности и наличия обязательного субъекта, их признак.*

<sup>1</sup> // Российская газета. – 1993. – 12 мая; 2009. – 13 февраля.

В начале 90-х годов XX века были попытки связать государственное управление как вид деятельности исключительно с исполнительной ветвью власти. Об этом свидетельствует целый ряд учебников, учебных пособий, где прослеживается именно такой подход<sup>1</sup>. Заметим, что связывать государственное управление с деятельностью правительственных учреждений – давняя традиция<sup>2</sup>. Но в Российской Империи в условиях отсутствия разделения властей термин «правительственные учреждения» рассматривался довольно широко и включал в себя все типы государственных органов. Естественно, определяющим элементом сферы государственного управления была и остается управленческая деятельность исполнительной власти<sup>3</sup>. Мы не являемся сторонниками сведения государственного управления к деятельности исключительно исполнительной власти и поддерживаем позицию тех авторов<sup>4</sup>, которые относят к государственно-управленческим отношениям и отношения, которые складываются внутри аппарата государственных органов, не являющихся органами исполнительной власти<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Овсянко Д. М. Административное право: учебное пособие / под ред. Г. А. Туманова. – М.: Юристъ, 1997. – С. 7; Юсупов А. В. Российское административное право: курс лекций. – Волгоград: Изд-во Волгоградского института экономики, социологии и права, 2006. – С. 9.

<sup>2</sup> См., например: Иллюстрированный энциклопедический словарь Ф. Брокгауза и И. Ефрона. – М.: Эксмо, 2006. – С. 17.

<sup>3</sup> Довольно подробная характеристика исполнительной власти в России дается в работе: Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития / под. ред. Н. Ю. Хамаева. – М.: Новая Правовая культура, 2004.

<sup>4</sup> См., например: Россинский Б. В. О предмете и системе административного права // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: материалы научной конференции (Москва, 28 ноября 2001 г.). – М., 2002. – С. 42.

<sup>5</sup> См., например: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. – М.: Норма, 2000. – С. 16–17; Общее административное право: учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. – С. 41.

При ограничении государственного управления исключительно деятельностью исполнительной власти «за бортом» остается целый пласт общественных отношений публично-государственного характера, который нельзя отнести ни к одному виду государственной деятельности, иначе, как к государственному управлению. И уж тем более неверно было бы говорить о том, что раз соответствующая внутриаппаратная деятельность обеспечивает ту или иную ветвь власти, то она составляет соответствующий вид государственной деятельности, не являющейся управленческой. То же можно сказать и о деятельности органов местного самоуправления при реализации ими отдельных государственных полномочий управленческого характера. Аналогична проблема отраслевой принадлежности правосудия по административным делам. По большому счету сам субъектный состав есть вторичная, а не сущностная характеристика государственного управления. По нашему мнению, государственное управление есть оперативная, властная деятельность организационного характера по реализации и обеспечению реализации функций государства, осуществляемая в подзаконных формах. В данном случае организационный и оперативный характер этой деятельности наряду с подзаконным характером ее формы есть те критерии, которые позволяют отграничить государственное управление от иных видов государственно-властной деятельности. Мы, конечно, отдаем себе отчет в том, что такие признаки государственного управления, как оперативность и организационный характер, требуют отдельного анализа.

Нельзя сказать, что современная правовая наука не дает обобщенной характеристики сферы государственного управления как с точки зрения конституционно-правовой<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> См., например: Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в свете решений Конституционного Суда РФ). – М.: Виктор-Медиа, 2006.

так и с точки зрения административно-правовой теорий<sup>1</sup>. Но содержательная сторона сферы государственного управления столь мобильна, что приходится вольно или невольно обращаться к ее характеристике на текущем этапе.

Государственное управление осуществляется на фоне почти устоявшихся основ конституционного строя Российской Федерации. Слово «почти» употребляется в данном контексте как дань определенной осторожности при оценке конституционно-правовых явлений, не прошедших в достаточной степени проверки временем. По уровню стабильности ныне действующая Конституция РФ опередит целый ряд бывших советских республиканских конституций. С момента своего принятия отдельные конституционные положения, непосредственно связанные с государственным управлением, подвергались и подвергаются «испытаниям на прочность», например, положения о сроке полномочий Президента РФ.

Относительная (с 2004 года) стабильность системы и структуры органов исполнительной власти – один из характерных признаков современного государственного управления. И это при том, что для России характерным является стремление за организационными преобразованиями скрыть саму суть стоящих перед обществом проблем. Непременным правилом науки управления является определение структуры конкретного органа его компетенцией, а самой системы и структуры органов исполнительной власти – теми целями и задачами, которые перед конкретным государственным аппаратом стоят. Есть цели и задачи, не меняющиеся на протяжении десятилетий, если не сказать веков. Чего стоят хотя бы вопросы управления внутренни-

<sup>1</sup> См., например: Исполнительная власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития / отв. ред. Н. Ю. Хамаева; Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2005.

ми и иностранными делами, вопросы управления сельским хозяйством и промышленностью. И если на некоторые отрасли управления влияют формы собственности, научно-технический прогресс, связанный с появлением новых объектов управления (например, информационные ресурсы), то другие относительно стабильны в своих задачах (например, иностранные дела, здравоохранение). Система государственного управления призвана реально работать во благо общества, которым она создана, и со всей очевидностью встает вопрос о стабильности этой системы. Представляется, что решить проблему стабильности системы и структуры федеральных органов исполнительной власти можно двумя путями.

*Во-первых*, необходимо предоставить Президенту РФ право формирования системы и структуры органов, за теми исключениями, которые установлены федеральными законами в отношении конкретных видов органов. Этот подход объясняется не только соображениями формального соответствия данных понятий нормам Конституции РФ, но и соображениями управленческой целесообразности. Система органов исполнительной власти на практике устанавливается указами Президента РФ иногда без оглядки на наличие или отсутствие федерального закона, устанавливающего конкретное наименование федеральных органов исполнительной власти.

В системе органов, осуществляющих государственно-управленческие функции, наблюдается многообразие управленческих связей, которые определяются характером возникающих между звеньями системы и аппарата управления административно-правовых и организационных отношений. Кстати, характер этих связей является одним из важных критериев классификации административных правоотношений. Методы управления могут рассматриваться и как способы решения конкретных задач управления, и как

способы организации самого субъекта управления<sup>1</sup>. Любой метод управления реализуется через аппарат управления, составляющий структуру соответствующего органа.

В общеправовом смысле под структурой понимаются строение и внутренняя форма организации системы, обеспечивающие единство устойчивых связей между ее элементами<sup>2</sup>.

Социологи определяют организационную структуру как логические соотношения уровней управления и функциональных областей, обеспечивающие эффективное достижение целей системы<sup>3</sup>.

В административно-правовой литературе существует точка зрения о том, что организационная структура органа управления есть состав внутренних подразделений органа<sup>4</sup> и формы их взаимодействия. В. Г. Вишняков замечает: «...поскольку при определении структуры закрепляются функции, права и обязанности структурных звеньев, порядок взаимодействия между ними, постольку часть компетенции органа, связанная с регулированием внутренних отношений, входит в понятие организационной структуры»<sup>5</sup>. Другие авторы считают, что сама функция как часть процесса управления не входит в структуру<sup>6</sup>. Можно предположить, что организационная структура указывает на функции органа и отражает их, но при этом функции как фактические явления не входят в понятие организационной структуры управле-

<sup>1</sup> Аппарат управления социалистического государства: в 2 ч. – М., 1976. – Ч. 1. – С. 272.

<sup>2</sup> См.: Философский словарь. – М., 1975. – С. 395.

<sup>3</sup> См.: Социальные технологии: толковый словарь. – М.; Белгород, 1995. – С. 103.

<sup>4</sup> См., например: Конин Н. М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. – Краснодар, 2001. – С. 155.

<sup>5</sup> См.: Аппарат управления социалистического государства: в 2 ч. – Ч. 1. – С. 209.

<sup>6</sup> См.: Кан А. Д. Правовые вопросы управления предприятием (объединением) в промышленности. – Ростов н/Д, 1989. – С. 151.

ния, однако в нее входит правовое регулирование функций. В то же время в действующих нормативных актах и иных документах термины «система» и «структура» употребляются в различных значениях<sup>1</sup>. На наш взгляд, термин «система», в отношении органов, осуществляющих государственно-властную деятельность, должен применяться для характеристики той или иной ветви власти как организационного и политико-правового явления с учетом государственного устройства страны и роли данных органов в осуществлении народовластия, то есть имея в виду совокупность органов и их взаимодействие с другими ветвями власти<sup>2</sup>, функциональную принадлежность, а структура – это показатель внутренней организации конкретной ветви власти или органа, то есть аппарата. В свете такого рода рассуждений позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 года «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации»<sup>3</sup> не бесспорна и заслуживает критики с точки зрения не вполне обоснованной трактовки понятий «структура федеральных органов исполнительной власти» и «система федеральных органов исполнительной власти».

Вторым способом избежать неоправданных системных и структурных преобразований мог бы стать законодательно закрепленный мораторий на изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в рамках одного срока, на который избирается Президент РФ.

<sup>1</sup> О дискуссионности данного вопроса см.: Конин Н. М. Российское административное право. – С. 136–137.

<sup>2</sup> См.: По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 года № 2–П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 6. – Ст. 866.

<sup>3</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 6. – Ст. 866.

Кроме того, требуется законодательное закрепление единообразной системы (но, конечно же, не структуры) органов исполнительной власти специальной компетенции субъектов Российской Федерации.

Следующим обстоятельством, определяющим сферу развития административных правоотношений, можно считать качественное расширение нормативной урегулированности государственно-управленческой деятельности, особенно ее процедурно-процессуальной части, что связано с появлением многочисленных административных регламентов<sup>1</sup>.

Требует принципиального ответа вопрос о том, выйдут ли административные правоотношения за рамки сферы государственного управления. Если иметь в виду, что административное правоотношение может сочетать в себе и материально-правовую и процессуальную составляющие, то возникает вопрос о том, выходит ли административный процесс за рамки сферы государственного управления. Внесудебная составляющая, а если точнее, внесудебные административные производства как составная часть сферы государственного управления вопросов не вызывают. Сложнее с аргументацией включения в сферу государственного управления административно-судебной деятельности. Правосудие – это комплексное явление, характеризующее многогранность основной судебной деятельности. Действительно, контроль как элемент государственного управления, его метод и функция присутствует и в деятельности судов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Административный регламент исполнения государственной функции по обеспечению в соответствии с законодательством Российской Федерации установленного порядка деятельности судов: Утв. Приказом Министерства юстиции РФ от 27 декабря 2006 года № 384 // Российская газета. – 2007. – 25 января.

<sup>2</sup> См. по этому вопросу: Хахалева Е. В. Контроль судов общей юрисдикции за деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Ростов н/Д, 2011.

Но как самостоятельное явление он характеризует внутриорганизационную деятельность судов, а как внешневыраженная функция входит в состав основной судебной деятельности – правосудия. Б. Н. Юрков правильно, как нам кажется, указал на то, что «судебный контроль выступает как самостоятельная функция правосудия, если непосредственной задачей суда будет проверка законности и обоснованности постановлений юрисдикционных административных органов, а не разрешение гражданско-правового спора или уголовного дела»<sup>1</sup>. Наиболее последовательная критика судебного административного процесса прозвучала в свое время в работах М. С. Шакарян и А. К. Сергун, утверждавших, что нет необходимости конструирования новых процессуальных отраслей права, аргументируя это тем, что судебная гражданская процессуальная форма позволяет успешно осуществить защиту субъективных прав и обеспечивает реализацию юридических обязанностей, регулируемых различными отраслями права<sup>2</sup>. Естественно, что это не единственный аргумент. С авторами можно согласиться в том, что нет необходимости конструирования теории единой процессуальной формы, но нельзя согласиться с тем, что в одних случаях они подтверждают применение терминов «процесс» и «процедура» как однопорядковых (применительно к законотворчеству), а в других случаях (применительно к актам управления) разделяют их<sup>3</sup>. Такая дифференциация применительно к близким отраслям публичного права есть не что иное, как подмена существа дела спором о терми-

<sup>1</sup> См.: Юрков Б. Н. Судебное обеспечение законности деятельности административных органов. – Харьков, 1987. – С. 11.

<sup>2</sup> См.: Шакарян М. С., Сергун А. К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы» // Труды Всесоюзного юридического заочного института: Проблемы соотношения материального и процессуального права. – М., 1980. – С. 71.

<sup>3</sup> См.: Шакарян М. С., Сергун А. К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы». – С. 78–81.

нах. Сравнительный анализ ч. 1 и 2 ст. 118 Конституции РФ позволяет предположить, что правосудие вообще является видом государственно-властной деятельности. Любая государственно-властная деятельность должна иметь свой источник, в качестве которого в данном случае выступает судебная власть, то есть правосудие выступает основным видом деятельности судебной власти. Следовательно, административное судопроизводство выступает в качестве одной из составных частей правосудия, его формой и методом (на что указывает этимологическое значение термина «посредством», то есть при помощи, используя что-либо). Такой подход позволяет логично соотнести административное судопроизводство с иными составными частями правосудия – конституционным, уголовным и гражданским судопроизводством. Проблема административного судопроизводства состоит в том, что оно, реализуясь в разных процессуальных формах правосудия (гражданской, арбитражной и собственно административной), объединяет в себе как деятельность по привлечению к административной ответственности, так и деятельность по разрешению административно-правовых споров, которые представляют собой разновидность комплексных административных правоотношений. Разные процессуальные формы осуществления административного судопроизводства приводят значительную часть теоретиков и практиков к обсуждению вопроса об изменении организационного оформления административного судопроизводства, а также об отнесении судебной процессуальной формы разрешения административно-правовых споров к особой (не к гражданской или арбитражной) форме судопроизводства.

Таким образом, мы можем утверждать, что отдельные виды административных правоотношений (например, комплексные) могут выходить за сферу исключительно государственного управления и связывают между собой сферу

государственного управления и сферу правосудия по административным делам. Утверждая, что комплексные административные правоотношения возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления и взаимосвязанной с ней сферой правосудия по административным делам, не следует забывать и о так называемых межотраслевых правоотношениях с административно-правовой составляющей. Применительно к последним основной теоретической и практической проблемой является определение способа защиты, а точнее, порядка защиты права субъекта данного правоотношения. Решить эту проблему можно, лишь анализируя иные, помимо сферы возникновения, существенные элементы, определяющие природу административного правоотношения – обязательные субъекты, объект, предмет, взаимные права и обязанности сторон правоотношения.

Четвертый признак административных правоотношений – *это обязательное наличие процедурно-процессуального механизма реализации прав и обязанностей*, являющихся содержанием административного правоотношения. Термин «процедурно-процессуальный механизм» применен нами в связи с неразрешенностью в теории административного и административно-процессуального права вопроса о количественной и качественной характеристике понятия «административный процесс».

Содержание административного правоотношения оказывает непосредственное влияние на специфику процедурно-процессуального механизма реализации прав и обязанностей, входящих в содержание правоотношения. Оговоримся по поводу того, что наличие процедурно-процессуального механизма реализации – это характерная черта так называемых комплексных административных правоотношений с материально-правовой составляющей. Что же касается административно-процессуальных правоотношений, то процедурно-процессуальный механизм по сути полностью охватывает содержание этих правоотношений.

Наконец, пятый признак административных правоотношений – это их конкретность. В этом смысле административные правоотношения предполагают наличие конкретных прав и обязанностей субъектов административных правоотношений, которые могут быть ими реализованы (выполнены). Данная концепция не предполагает наличия в административном праве так называемых общих правоотношений, хотя и допускает, что общие правоотношения иной отраслевой направленности могут рассматриваться в качестве юридических фактов в административном праве. В свое время идея о взаимосвязи всего сущего была экстраполирована на теорию правоотношений. Означает ли наличие связи между субъектами, пусть и урегулированное нормами права, наличие правоотношения? Другими словами, можно ли считать *не конкретную, не индивидуальную* (курсив мой – Е. Л.) связь между субъектами правоотношением в принципе? В теории как административного, так и других отраслевых юридических наук, общей теории права сформировалась позиция, согласно которой выделяются так называемые правовые состояния (или правоотношения общего типа). Так, Н. В. Бутусова, определяя юридическую природу конституционно-правовой ответственности государства, говорит, что «это общее правоотношение (правовое состояние), которое представляет собой постоянные, длящиеся правовые связи между государством и обществом, народом, каждым человеком и гражданином в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Там же говорится о том, что вне состояния реализации эта ответственность не существует. Но норма права может быть реализована и вне правоотношений. В. Д. Сорокин применительно к административно-процессуальному правоотношению справедливо подчеркивал, что такое правоотношение «...не может существовать

<sup>1</sup> Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус российского государства: монография. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006. – С. 73.

в “общем” виде как правовое состояние субъекта»<sup>1</sup>. Можно предположить, что правовые состояния – это не правоотношения общего типа, а юридические факты, возникающие в результате реализации норм права вне правоотношений и в ряде случаев являющиеся обязательными предпосылками возникновения правоотношений. Автор этих строк отдает себе отчет в том, что существуют и несколько иные теоретические позиции на сей счет. Например, С. А. Зинченко в противовес позиции Ю. К. Толстого отрицает возможность совмещения в «одном лице» и общего правоотношения и юридического факта, имеющего значение для конкретного правоотношения<sup>2</sup>. В этой части с теоретической позицией С. А. Зинченко можно согласиться. Для взвешенного подхода к обсуждаемой проблеме представляется необходимым сопоставить различные формы правового опосредствования государственно-управленческой действительности. Это такие общепризнанные формы, как правовое воздействие и правовое регулирование. Первая форма предполагает статическое, общерегламентационное, информационное влияние государства на управленческие общественные отношения в целях моделирования и установления общего правового режима и правового статуса субъектов, осуществляемое помимо и вне возникновения правоотношений. Другими словами то, что некоторые ученые именуют общими правоотношениями (правоотношениями общего типа), есть результат правового воздействия. Но правовое воздействие не предполагает правоотношений. Правовое же регулирование реализуется только в рамках правоотношений. Характерной чертой правового регулирования является то, что оно выступает результатом активной деятельности государства и его органов. Правовое же состояние в виде общего правоотношения

<sup>1</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. – С. 3.

<sup>2</sup> См., например: Зинченко С. А. Юридические факты в механизме правового регулирования. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – С. 62–64.

не предполагает активной деятельности субъектов. Следовательно, теоретическая модель общего административного правоотношения не может рассматриваться обособленно от конкретного административного правоотношения.

Общее административное правоотношение (да, наверное, и любое другое общее правоотношение), взятое в отдельности, вне системы конкретных правоотношений, является лишь умозрительной конструкцией еще и потому, что отсутствует механизм правовой защиты прав и обязанностей, вытекающих из так называемого общего правоотношения. К тому же не любой юридический факт вызывает правоотношение. Например, рождение лица, вызывая состояние гражданства, еще не предполагает конкретных прав и обязанностей лица. Да, гражданство – это политико-правовая связь лица с государством, но правоотношение ли это? Считаем, что это лишь элемент целого ряда как обычных, так и сложносоставных административных правоотношений, которые появятся при возникновении иных, нежели состояние гражданства юридических фактов. Рассмотрим в качестве примера поступление на государственную службу.<sup>1</sup>

Таким образом, мы, отрицая факт существования общих административных правоотношений, считаем, что среди административных правоотношений могут выделяться правоотношения, основанием возникновения которых являются правовые условия, характеризующиеся наличием потенциально возможных прав и обязанностей лица в сфере государственного управления. Нами предлагается выделение правовых состояний в административном праве в качестве одной из разновидностей юридических фактов без придания им формы общих административных правоотношений.

<sup>1</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475.

#### § 4. Место административных правоотношений в системе публичных правоотношений

Общий анализ сущностных элементов административных правоотношений приводит нас к необходимости сравнить эту категорию правоотношений с иными типами правоотношений, среди которых необходимо назвать конституционно-правовые, гражданско-правовые, уголовно-правовые, финансовые, гражданско-процессуальные, уголовно-процессуальные.

Наиболее близки к административным правоотношениям конституционные, и объединяет их близость объекта, предмета, субъектного состава. В обоих случаях объектом правоотношений будет выступать публичный интерес. Конституционные и административные правоотношения могут быть связаны с действиями любой ветви власти. Являясь нормативной базой, фундаментом всей системы правовых отношений в государстве, конституционно-правовые отношения окрашивают в «конституционные тона» правовые отношения других отраслей права. И тогда предметом или объектом исследования современных научных проектов становятся конституционно-правовые аспекты, основы, принципы, особенности отраслевых публичных правоотношений. Такая особенность конституционно-правовых отношений не является отличительным признаком сегодняшних правовых исследований – она обозначилась еще до принятия Конституции РФ 1993 года, то есть до того времени, с которого можно вести речь об официальном обращении российской правовой науки к категории конституционно-правовых отношений как самостоятельному виду публичных правоотношений и до того момента, когда Россия появилась на политической карте мира как самостоятельное государство. Так, В. М. Манохин в 1983 году исследовал конституционные основы советского административного права.



Иногда довольно затруднительно провести разделение конституционных и административных правоотношений. Дабы не быть голословными, приведем конкретные примеры. Конституционные положения о статусе Правительства Российской Федерации, например, нормы ст. 114 Конституции РФ, определяющие компетенцию Правительства РФ, одновременно формируют и государственно-правовые и административно-правовые отношения. Специфика конституционных правоотношений состоит в их всеохватности, граничащей с неконкретностью. Как только речь заходит об организационных аспектах деятельности того или иного органа, об обеспечительной деятельности, это верный признак перетекания конституционных правоотношений в административные. Конструкция, заложенная в ст. 125 Конституции РФ и в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 года «О Конституционном суде Российской Федерации»<sup>1</sup>, позволяет предположить, что если мы имеем в споре в качестве лица, действия которого, выраженные в форме нормативного акта, оспариваются, орган исполнительной власти и оспариваемые действия носят организационный характер, например, направлены на принятие срочных мер по спасению жизни и здоровья людей в условиях чрезвычайных ситуаций, то вне зависимости от того, в порядке какого судопроизводства этот спор будет рассмотрен, он, по нашему мнению, относится к административным правоотношениям. Однако законодатель пошел по пути выделения конституционных и конституционно-процессуальных правоотношений, в том числе и по такому основанию, как мотив обжалования, а именно – несоответствие нормативного акта, договора конкретному нормативному акту – Конституции РФ или конституциям (уставам) субъектов РФ, если речь идет о конституционных (уставных) судах субъектов РФ. В своем Постановлении от 16 июня 1998 года № 19–П

<sup>1</sup> См.: Российская газета. – 1994. – 24 июля.

по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации в п. 2 Конституционный суд РФ указал, что «...полномочия Конституционного Суда Российской Федерации закреплены специально, и поскольку для их осуществления именно этим органом судебной власти предусмотрена особая форма правосудия – конституционное судопроизводство, то осуществление другими судами аналогичных полномочий без их конституционного закрепления и вне таких форм исключается»<sup>1</sup>. Особые мнения Г. А. Гаджиева и Н. В. Витрука говорят о неоднозначности такого подхода. Если же вспомнить о содержании п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 года «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», где говорится, что «оценке с точки зрения соответствия закону подлежат нормативные акты любого государственного или иного органа (нормативные указы Президента Российской Федерации, постановления палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, приказы и инструкции министерств и ведомств, руководителей учреждений, предприятий, организаций и т. д.)», то можно сделать вывод о том, что налицо типичный конфликт компетенции между судами общей юрисдикции и Конституционным Судом РФ<sup>2</sup>. Об этом, в частности, свидетельствует резолютивная часть Определения Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2002 года по запросу Правительства Российской Федерации о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 25. – Ст. 3004.

<sup>2</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1996. – № 1.

«Об утверждении порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» и статьи 7 Федерального закона «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup>, где в п. 2 указывается на то, что истолкование данного Постановления Правительства РФ является общеобязательным и исключает всякое другое его толкование правоприменителем, в том числе и судами общей юрисдикции. То есть Конституционный суд РФ последовательно отстаивает позицию исключения так называемого абстрактного нормоконтроля за законами со стороны судов общей юрисдикции по мотиву неконституционности. Таким образом, наличие или отсутствие соответствующей нормы в Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов РФ служит дополнительным критерием разграничения конституционных и административных правоотношений.

Интересна взаимосвязь административных и уголовно-исполнительных правоотношений. При исполнении уголовного наказания возникают правовые отношения между администрацией исправительных учреждений и вышестоящими органами управления: последние вправе требовать от администрации выполнения этих установленных законом требований, а администрация обязана указанные требования выполнить (административно-правовые отношения общего характера). Наряду с этим, возникают правоотношения между администрацией и осужденными: осужденные вправе требовать от администрации выполнения этих требований, а администрация обязана их выполнить (уголовно-исполнительные правоотношения).

Если анализировать взаимосвязь административных и уголовно-правовых отношений, то в силу специфики предмета уголовных правоотношений «точки соприкосновения»

<sup>1</sup> См.: Российская газета. – 2002. – 25 декабря.

видятся лишь в рамках так называемых административно-деликтных правоотношений и лишь в случае наличия смежных и соделиктных составов административных правонарушений и преступлений – в конструкциях типа «мелкое хищение – хищение», «мелкое хулиганство – хулиганство».

Система финансовых правоотношений хоть и вышла из среды административных правоотношений, доказала свое право на независимое от административного права существование. Мы считаем «стыковыми» институтами, предопределяющими взаимосвязь административных и финансовых правоотношений, институты налогового администрирования, налоговой ответственности и финансового контроля.

С гражданскими правоотношениями административные связывают институты управления государственной собственностью, заключения договоров поставки (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд. В обеих из названных «точек соприкосновения» следует четко отделять, где происходит переход публичного в частное. Первый из приведенных примеров довольно долго был предметом научной дискуссии еще в советском административном праве<sup>1</sup>. Согласно п. «г» ст. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. 22 июня 2010 года)<sup>2</sup> под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству,

<sup>1</sup> См., например: Кан А. Д. Правовые вопросы управления предприятием (объединением) в промышленности.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ. Государство в лице уполномоченного органа выступает носителем, с одной стороны, имущественных прав и обязанностей, а с другой, реализуется компетенция соответствующего государственного органа. Одни авторы указывают на комплексный характер указанных правоотношений, не отрицая того, что реализация компетенции собственника муниципального имущества органами местного самоуправления или же непосредственно гражданами – членами местного сообщества осуществляется в рамках различных отношений: управленческих (административных) и гражданско-правовых<sup>1</sup>. Другие авторы говорят о параллельном существовании различных по своей природе отношений<sup>2</sup>. Нам представляется более обоснованной позиция, сочетающая в себе обе вышеуказанные точки зрения. При этом необходимо различать позитивные правоотношения в рамках управления государственной и муниципальной собственностью и спорные правоотношения. В первом случае эти правоотношения комплексные, но если это правоотношение переходит в категорию спорного, то административная их часть существует параллельно с частноправовой. Ведь если мы обжалуем действия государственного или муниципального органа, связанные с распоряжением соответственно государственным или муниципальным имуществом, то необходимо различать действия государственного или муниципального органа частноправового и административного характера. Например, обжалование решения об отказе выделения

<sup>1</sup> См.: Георгиева Т. П. Управление муниципальной собственностью в Российской Федерации (межотраслевой анализ организационно-правовых аспектов): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2000. – С. 19.

<sup>2</sup> См.: Брагинский М. Гражданский кодекс. Часть первая. Три года спустя // Хозяйство и право. – 1998. – № 1. – С. 5.

земельного участка в аренду из земель государственного или муниципального фонда – типичный административно-правовой спор, а вот спор об условиях договора аренды того же участка – гражданско-правовой, хотя в качестве одной из сторон выступает соответствующий государственный или муниципальный орган.

Таким образом, в очередной раз подтвердим, что имущественные отношения составляют предмет не только гражданско-правовых, но и административных правоотношений, и потому для разграничения этих категорий отношений и вытекающих из них споров соответственно ГК РФ указывает на метод гражданско-правового регулирования в п. 1 ст. 2 ГК РФ, который характеризуется равенством, автономией воли, имущественной самостоятельностью участников гражданских правоотношений. Однако и административные правоотношения могут возникать между равноправными субъектами (например, споры, вытекающие из некоторых категорий административных договоров).

Рассмотрим в качестве примера соотношение спорных гражданских и административных правоотношений. С точки зрения предмета спора гражданско-правовые споры отличаются от административно-правовых тем, что это споры о праве гражданском, то есть о имущественных и личных неимущественных правах, как связанных с имущественными, так с ними и не связанных (например, споры о защите чести, достоинства, деловой репутации). Вместе с тем и административно-правовые споры могут иметь в качестве предмета спора действия государственных или муниципальных органов по поводу управления имуществом. Причем п. 3 ст. 2 ГК РФ говорит о том, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не

предусмотрено законодательством. Пункт 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 июля 1996 года № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» также говорит о том, что «в случаях, когда разрешаемый судом спор вытекает из налоговых или других финансовых и административных правоотношений, следует учитывать, что гражданское законодательство может быть применено к указанным правоотношениям только при условии, что это предусмотрено законодательством»<sup>1</sup>. В Гражданском кодексе этому посвящена ст. 16, возлагающая на Российскую Федерацию, субъект федерации или муниципальное образование обязанность возмещать гражданину или юридическому лицу убытки, причиненные незаконными действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов. В связи с этим представляется обоснованным мнение Ю. Н. Старилова о том, что «рассмотрение возникшего спора (имеется в виду административно-правовой спор – Е. Л.) происходит при применении норм не только публичного, но и частного права»<sup>2</sup>. Типичными примерами судебной практики в данном случае являются налоговые споры, при разрешении которых в обоснование правильности формирования налогооблагаемой базы ложатся в большинстве случаев именно гражданско-правовые сделки, на основании которых она формировалась.

Обязательный субъект гражданского правоотношения, в отличие от административного, не выделяется. Кроме различий в сфере, объекте и субъектах, гражданские правоот-

<sup>1</sup> // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 1996. – № 9. – С. 6.

<sup>2</sup> См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция: Проблемы теории. – Воронеж, 1998. – С. 59.

ношения отличаются от административно-правовых особенностями защиты прав, порядка реализации обязанностей и законных интересов, составляющих их содержание. В качестве способов разрешения гражданско-правовых споров применяются медиация, разрешение споров третейскими судами<sup>1</sup>, а также исковой порядок рассмотрения дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Следующая категория правоотношений, с которыми следует сравнить административные правоотношения – трудовые правоотношения. Сферой возникновения трудовых правоотношений являются взаимоотношения между работником и работодателем вне зависимости от того, является работодатель представителем государства или муниципального образования или выступает как частное лицо, представитель общественного или иного легального объединения. Очень важно провести разграничение сходных по своему функциональному характеру трудовых и служебных правоотношений<sup>2</sup>. Объектом трудового правоотношения выступают те блага, по поводу которых оно возникает, то есть прежде всего результаты трудовой деятельности и оплата наемного труда. Его целью является самообеспечение и саморазвитие путем извлечения прибыли от результатов своей деятельности. Последняя осуществляется на основе норм гражданского права, предполагающих свободу выбора партнеров, равенства в отношениях с ними (ст. 1 ГК РФ). Это, как считает С. Поляков<sup>3</sup>, предопределяет равенство работо-

<sup>1</sup> См.: О третейских судах в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 102-ФЗ (ред. от 7 февраля 2011 года) // Российская газета. – 2002. – 27 июля; 2011. – 11 февраля.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см.: Старилов Ю. Н. Служебное право: учебник. – М.: БЕК, 1996; Его же. Государственная служба в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1996.

<sup>3</sup> Поляков С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений // Российская юстиция. – 1998. – № 12.

дателя с работниками предприятия. Основой их отношений является эквивалентная продажа рабочей силы. Содержание трудовых правоотношений ограничивается взаимными правами и обязанностями работодателя и работника (ст. 21, 22 ТК РФ).

В служебных правоотношениях в роли работодателя (нанимателя) выступает государство, другой стороной правоотношений является государственный служащий. Данный подход основывается на так называемой теории юридической личности государства, согласно которой государство, то есть сама Российская Федерация «...в строго юридическом смысле может рассматриваться наряду с гражданином как самостоятельная сторона государственно-служебного правоотношения...»<sup>1</sup>. Однако при поступлении на государственную службу гражданин имеет дело с конкретным чиновником, выступающим в данном случае от имени Российской Федерации или ее субъекта.

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 1 декабря 2007 года)<sup>2</sup> использует для его характеристики термин «представитель нанимателя», закрепляя, что нанимателем выступает Российская Федерация или субъект РФ. Представитель нанимателя принимает решение о приеме претендента на государственную службу, может издавать административные акты, обязательные для всех служащих государственного органа. В этом смысле его положение аналогично положению представителя работодателя, чей статус установлен ст. 33 Трудового кодекса РФ. Таким образом, правомерно говорить о двойственности субъекта на стороне нанимателя: государственный граждан-

<sup>1</sup> Гришковец А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы // Государство и право. – 2002. – № 12. – С. 11–24.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – Ст. 31. – Ст. 3215; 2007. – № 49. – Ст. 6070.

ский служащий, с одной стороны, находится в правоотношении с государством-нанимателем, а с другой стороны – с руководителем государственного органа как представителем нанимателя. Как подчеркивает Л. А. Чиканова, «...государство остается стороной служебного правоотношения на всем протяжении его существования, независимо от того, замещает ли гражданский служащий в тот или иной промежуток времени должность в государственном органе». С другой стороны, Л. А. Чиканова делает обоснованное предложение: «В Закон необходимо внести изменение, в соответствии с которым стороной служебного контракта признавался бы государственный орган, а не его руководитель (представитель нанимателя)»<sup>1</sup>.

В свою очередь, государственные служащие, являясь субъектами государственно-служебных правоотношений, не являются обычными работниками, которые принимаются на службу в частном порядке, они обладают особой правосубъектностью, которая является частью административной правосубъектности.

Государственные служащие действуют как агенты публичной власти и в силу этого принимают решения, имеющие властный характер. Как справедливо отмечает Ю. Н. Старилов, государственные служащие имеют особый государственно-правовой статус<sup>2</sup>.

Важнейшей проблемой субъектного состава служебных правоотношений является возможность допуска иностранных граждан к поступлению в Вооруженные Силы Российской Федерации по контракту (ст. 18.1 ФЗ от 28 марта 1998 года № 53–ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»<sup>3</sup>). В то же время в ст. 1 ФЗ от 27 мая 2003 года

<sup>1</sup> Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 11.

<sup>2</sup> Старилов Ю. Н. Служебное право. – С. 23.

<sup>3</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. –

№ 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 1 декабря 2007 года)<sup>1</sup> определено: «Государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность *граждан Российской Федерации* по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации...», – следовательно, этой правовой нормой определен конкретный субъект данных правоотношений – гражданин Российской Федерации, что полностью соответствует аналогичной конституционно-правовой норме (п. 4 ст. 32), предусматривающей равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе, иных субъектов права данная норма не определяет. Таким образом, предусмотрев возможность иностранных граждан быть субъектом военно-служебных правоотношений, законодатель создал явную правовую коллизию.

Более того, Конституция Российской Федерации (п. 4 ст. 32), определяя субъект правоотношений, наделенный правом проходить государственную службу в Российской Федерации, устанавливает: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». В данном случае, так же как и в ст. 59, Конституция РФ выражается вполне определенно, без всякой двусмысленности и разночтения, предоставляя право проходить государственную службу исключительно (!) гражданам РФ.

Все вышеизложенное позволяет усомниться, что данные правоотношения (военно-служебные и государственно-служебные) окончательно урегулированы правом. Налицо правовая коллизия, которую необходимо разрешать<sup>2</sup>.

№ 13. – Ст. 1475; 2007. – № 50. – Ст. 2241.

<sup>1</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2007. – № 49. – Ст. 6070.

<sup>2</sup> См. подробнее: Неверов А. Я. Правовые основы прохождения военной службы в Российской Федерации иностранными гражданами

Это обусловлено тем, что «в целом государственная служба – сложный комплексный правовой институт и регулируется рядом отраслей права (конституционного, административного, трудового, финансового и др.)»<sup>1</sup>.

Решение вопроса о взаимосвязи административных и различных групп процессуальных правоотношений зависит от того, в каком виде мы признаем самостоятельное (вне материальной отрасли) существование административно-процессуальных норм и, соответственно, правоотношений. Таким образом, в зависимости от этого часть правоотношений (на наш взгляд, это процедурно-управленческие) входит в состав административных правоотношений, а административно-деликтные и спорные представляют собой самостоятельную систему административно-процессуальных правоотношений, непосредственно связанных и с конституционно-процессуальными, и с уголовно-процессуальными, и с гражданскими (включая арбитражные) процессуальными.

## **§ 5. Особенности юридических фактов и юридических состояний как оснований и условий возникновения и трансформации административных правоотношений**

Значительная часть административных актов отменяется по причине неполного либо неправильного установления фактических обстоятельств дела<sup>2</sup>. Отсюда и наше до-

(новелла российского законодательства или коллизия права?) // Закон и армия. – 2005. – № 3.

<sup>1</sup> Овсянко Д. М. Административное право. – С. 79.

<sup>2</sup> См.: Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. – М., 1984. – С. 58; Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение. – М., 1966. – С. 8, 40; Ярков В. В. Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 1992. – С. 28; Решетникова И. В. Доказа-

вольно пристальное внимание к особенностям этого явления в административном праве.

В научной литературе к настоящему времени сложилось несколько представлений о механизме возникновения правоотношения. Существует мнение, что правовые отношения могут возникать непосредственно на основе норм права. Так, Н. И. Матузов считает, что такие отношения «... возникают, как и составляющие их основные права и обязанности, непосредственно из закона, а не из тех или иных юридических фактов; момент их возникновения совпадает с моментом издания соответствующего акта». Он пишет, что «роль юридического факта в данном случае играет сам закон, его издание, точнее те обстоятельства, которые привели к изданию»<sup>1</sup>.

Считаем, что подобный подход основан на одностороннем понимании функциональной роли юридического факта в правоотношении<sup>2</sup>. Авторы, допускающие возможность существования субъективных прав и юридических обязанностей вне правовых отношений, исходят из цивилистического понимания юридического факта, при котором юридический факт рассматривается как момент, с которого начинает функционировать правоотношение, то есть возникают права и обязанности. Полагаем, что подобную конструкцию нельзя применить к публичным отраслям права и, соответственно, к административным правоотношениям, механизм возникновения которых сильно отличается от модели гражданского правоотношения.

Согласно мнению другой группы авторов, которое мы

---

тельство право в российском гражданском судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 1997. – С. 193; и др.

<sup>1</sup> Матузов Н. И. Общие правоотношения как разновидность социальных правовых отношений // Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1976. – С. 74.

<sup>2</sup> Синюков В. Н. Юридические факты в системе общественных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1984. – С. 137.

поддерживаем, правоотношения возникают только в результате наступления соответствующих юридических фактов. Так, В. А. Тархов пишет: «...ни одна норма не создает непосредственно правоотношений, для их возникновения во всех случаях требуется наличие обстоятельств, с которыми данная норма связывает определенное юридическое последствие, требуется наличие юридических фактов»<sup>1</sup>. По мнению Ю. К. Толстого, «...ни одно субъективное право не может возникнуть непосредственно из нормы права, без наступления предусмотренного нормой юридического факта»<sup>2</sup>.

Роль юридического факта в движении правоотношения состоит в том, что он: 1) распространяет действие нормы на конкретные обстоятельства, служит своего рода связующим звеном между этими обстоятельствами и нормой; 2) является конкретной формой реализации дозволения или запрета; 3) определяет основание и момент наступления правовых последствий; 4) придает юридическое значение той или иной деятельности или поведению<sup>3</sup>.

Интерес, норма права и правоспособность выступают как общие предпосылки движения правоотношений, которые «создают лишь возможность, но не необходимость движения соответствующих правоотношений»<sup>4</sup>.

Учение о юридических фактах и в общей теории права, и в отдельных отраслевых науках отличается консервативностью и аксиоматичностью, несмотря на попытки отдельных авторов каким-то образом модернизировать отдельные эле-

---

<sup>1</sup> Тархов В. А. К вопросу о правовых отношениях // Правоведение. – 1965. – № 1. – С. 25; Ямпольская Ц. А. О субъективных правах советских граждан. – М.: Изд-во АН СССР, 1959. – С. 160.

<sup>2</sup> Толстой Ю. К. К теории правоотношения. – С. 71.

<sup>3</sup> См.: Синюков В. Н. Юридические факты в системе общественных отношений. – С. 138–139.

<sup>4</sup> Красавчиков О. А. Теория юридических фактов в советском гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1950. – С. 21.

менты этой теории<sup>1</sup>. Остаются неизменными определение юридического факта и его классификация. Вместе с тем назрела объективная необходимость пересмотра современной концепции юридических фактов не только в общей теории права, но и в отраслевых доктринах, в том числе и в административном праве. Ведь установить и теоретически обосновать юридический факт, с которым публично-правовая норма связывает динамику административного правоотношения, значит должным образом вооружить законодателя и правоприменителя.

Под юридическим фактом в теории права принято понимать жизненные обстоятельства, вызывающие в соответствии с нормами права наступление тех или иных правовых последствий – возникновение, изменение или прекращение правового отношения<sup>2</sup>. В свою очередь, правовыми последствиями, связанными с тем или иным юридическим фактом, по мнению А. В. Чуркина, служит наделение лица определенными правами либо возложение на него определенных обязанностей, реализация которых достигается правовым отношением<sup>3</sup>.

В связи с вышесказанным представляется наиболее удачным определение, данное В. С. Нерсесянцем, полагающим, что «юридические факты – это факты (фактические обстоятельства), имеющие согласно закону юридическое значение в качестве правового основания (условия), необходимого для реализации нормы права»<sup>4</sup>. Не менее справедливым является утверждение С. С. Алексеева, который видит

<sup>1</sup> См., например: Зинченко С. А. Юридические факты в механизме правового регулирования.

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Проблемы теории права. – Свердловск, 1972. – С. 341–370; Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. – С. 10.

<sup>3</sup> Чуркин А. В. Объект налогообложения: правовые характеристики: учебное пособие. – М.: Юристъ, 2003. – С. 43.

<sup>4</sup> Нерсесянц В. С. Общая теория государства и права. – М., 1999. – С. 506.

юридические факты в качестве связующего звена между нормой права и конкретным правоотношением, в качестве того «рычажка», который приводит нормы объективного права в движение<sup>1</sup>.

Учитывая приведенные мнения, полагаем, что *юридический факт в административном праве можно определить как фактические обстоятельства, зафиксированные в нормах права, вследствие которых нормы административного права получают возможность трансформироваться в конкретные субъективные публичные управленческие права и обязанности*.

Особый угол зрения на юридические факты в административном праве связан с понятием механизма административно-правового регулирования. Нормы административного права могут быть реализованы через механизм административно-правового регулирования посредством административных правоотношений. Юридические факты обеспечивают переход от общей модели публичных управленческих прав и обязанностей к конкретной, индивидуально-содержательной модели.

Есть и противники данного взгляда, утверждающие, что юридический факт не является элементом механизма правового регулирования. По их мнению, юридический факт является лишь необходимой предпосылкой правового отношения, жизненным обстоятельством, с которым норма права связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношения<sup>2</sup>.

Поскольку правовое регулирование – сложная, многоплановая система, соответственно, не одинаковы и функции,

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования // Антология уральской цивилистики (1925–1989 гг.). – М., 2001. – С. 56.

<sup>2</sup> См.: Гревцов Ю. И. Проблемы теории правового отношения. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1981. – С. 73; Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. – С. 27; и др.



которые выполняют в ней юридические факты<sup>1</sup>. В зависимости от связи с элементами правовой системы можно выделить основную и дополнительные функции юридических фактов. Являясь одним из основных элементов механизма административно-правового регулирования, юридические факты в административном праве, как и во всех отраслях права, выполняют свою *главную функцию* – обеспечивают возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений.

Правильно понять и оценить значение указанной функции юридических фактов в административном праве можно лишь в более широком контексте, в связи с функциями других элементов механизма правового регулирования<sup>2</sup>. Отправным, ведущим элементом механизма административно-правового регулирования выступают административно-правовые нормы. Именно норма административного права содержит общую модель поведения субъектов и объектов государственного управления, рассчитанную на неопределенный круг лиц и неопределенное число случаев реализации. Другим элементом механизма административно-правового регулирования выступает административное правоотношение – конкретная модель поведения для конкретных субъектов административного права, программа действий в определенной государственно-управленческой ситуации.

Юридические факты, таким образом, – не пассивный элемент механизма административно-правового регулирования. Установление тех или иных юридических фактов может использоваться и реально используется административным

<sup>1</sup> Исаков В. Б. Проблемы теории юридических фактов: дис. ... д-ра юрид. наук. – Свердловск, 1985. – С. 159–172.

<sup>2</sup> См.: Полищук Н. И. Эволюция и состояние теоретической модели взаимосвязи нормы права, правоотношения и юридического факта: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009.

и административно-процессуальным законодательством как средство воздействия на поведение субъектов и объектов государственного управления. Однако в административном праве реализация этой главной функции взаимосвязана и зависит от иных функций юридических фактов в административном праве, что необходимо учитывать в правотворческой и правоприменительной деятельности<sup>1</sup>. Наличие у юридических фактов дополнительных функций, по мнению Ж. Ю. Мирошниковой, подчеркивает их самостоятельность в механизме правового регулирования<sup>2</sup>. Так, одной из *дополнительных функций* юридических фактов в публичном праве является функция гарантий законности. Как отмечает Д. А. Марданов, в принципе любой юридический факт, закрепленный в норме права, выступает гарантией законности<sup>3</sup>. Закрепление в нормах права юридических фактов, их установление правоприменительными органами призваны очертить точные условия, при которых могут наступать правовые последствия<sup>4</sup>. Существуют юридические факты, связанные с особо важными участками правового регулирования, на которых «покоится повышенная ответственность за состояние законности»<sup>5</sup>. На наш взгляд, в данном случае имеются в виду такие юридические факты, как поводы для возбуждения дела об административном правонарушении, основания для отказа в приеме заявления об оспаривании

<sup>1</sup> См.: Карасева М. В. Финансовое правоотношение. – М.: НОР-МА; ИНФРА-М, 2001. – С. 154.

<sup>2</sup> Мирошникова Ж. Ю. Функции юридических фактов по российскому законодательству: автореф. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2005. – С. 10.

<sup>3</sup> Марданов Д. А. Юридические факты в механизме правового регулирования гражданских исполнительных правоотношений // Журнал российского права. – 2006. – № 10.

<sup>4</sup> См.: Исаков В. Б. Проблемы теории юридических фактов. – С. 59.

<sup>5</sup> Исаков В. Б. Юридические факты в российском праве: учебное пособие. – М.: Юстицинформ, 1998. – С. 23.

административного акта и другие. Эти юридические факты – своего рода «ключевые точки» административно-правового регулирования. Законное возбуждение производства по делу об административном правонарушении, принятие судом или административным органом заявления об оспаривании (жалобы) предопределяют правомерность всех последующих действий. К дополнительным функциям юридических фактов в административном праве также можно отнести их стимулирование воздействия на субъектов административного права. Поскольку появление некоторых юридических фактов соответствует интересам субъектов административного права, последние делают необходимые шаги к тому, чтобы эти факты возникли (например, поощрение государственных служащих). Появления других юридических фактов, не соответствующих интересам субъектов административного права или ограничивающих их публичные управленческие права и свободы, субъекты административного права стараются избежать – речь идет об основаниях для применения мер административной ответственности. Такие юридические факты лежат в основе возникновения, изменения или прекращения охранительных правоотношений, они, как правило, четко обозначены в административном законодательстве. В этом случае юридические факты в административном праве выполняют функцию предотвращения и преодоления нарушений норм административного права. Так, в гл. 5–21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и в гл. 16 ч. 1 Налогового кодекса РФ содержится описание деяний, порождающих соответственно охранительные административные и финансовые (хотя мы и противники отнесения данной ответственности по нормам гл. 16 НК РФ к налоговой) правоотношения; в гл. 2–4 КоАП РФ и в гл. 15 НК – основания, изменяющие или прекращающие соответственно охранительные административные и финансовые (налоговые) правоотношения.

Юридические факты в административном праве выполняют также информационную функцию, которая обеспечивает предварительное воздействие административно-правовых норм на общественные отношения и, таким образом, позволяет субъектам более осознанно принимать соответствующие решения. В теории конституционных правоотношений существует аналогичная позиция о том, что при осуществлении правовой деятельности необходимо ориентироваться не только на правовые последствия определенных действий, но и учитывать юридические факты, которые эти последствия обуславливают<sup>1</sup>.

Еще одной дополнительной функцией юридических фактов в административном праве является функция ограничения пределов свободного усмотрения субъектов административных правоотношений. В административном праве в силу его в основном властно-управленческого характера данной функции юридических фактов отводится особая роль, поскольку административные правоотношения требуют прежде всего императивного правового регулирования<sup>2</sup>. Юридические акты в административном праве, являясь инициатором динамики административных правоотношений, должны быть максимально определенными, следовательно, приняты компетентными органами на основании исчерпывающих и четко определенных в законе юридических фактов. То есть у соответствующего органа государственного

<sup>1</sup> Костюков А. Н. Юридические факты в конституционном праве // Журнал российского права. – 2003. – № 4.

<sup>2</sup> См., например: Стариков Ю. Н. Административное право в борьбе с произвольным администрированием // Правовая наука и реформа юридического образования: сборник научных трудов. Вып. 17: Феномен «синдрома бесправия» в современном правовом государстве. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного ун-та, 2004. – С. 170–196; Добробаба М. Б. Административное усмотрение при привлечении государственных служащих к дисциплинарной ответственности // Очерки новейшей камералистики. – 2007. – № 1. – С. 15–18; и др.

управления должна быть в этом случае обязанность принятия акта государственного управления. В то же время нельзя исключать некоторую свободу усмотрения государственного (муниципального) органа в рамках административного правоотношения, определяемую теми социальными обстоятельствами, которые имеют место при вынесении решения, например, при назначении административного наказания за совершение административного правонарушения (ст. 4.1 КоАП РФ).

Функции юридических фактов в административном праве имеют определенные особенности, обусловленные особенностями метода административно-правового регулирования. По мнению В. Б. Исакова, в административном праве дифференцированное регулирование «по субъекту» в известной степени заменяет иные направления регулирования<sup>1</sup>. Со своей стороны хотелось бы заявить, что специальные административно-правовые методы, а если конкретно, то метод императивной диспозитивности и метод восходящего подчинения выполняют функции координирующего компетентностно-реализационного характера по отношению к обязательным субъектам административных правоотношений. Юридические факты выполняют определенные функции как по отношению к правоотношению, так и по отношению к фактическому составу. К таким функциям относятся прежде всего правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие.

Юридические факты в административном праве, несмотря на наличие специфических отраслевых особенностей, имеют и ряд определенных общих свойств, характерных для юридических фактов любой отрасли права. Поэтому основные положения учений о юридических фактах общей теории права в полной мере относятся и к юридическим

<sup>1</sup> Исаков В. Б. Юридические факты в публичном праве. – М., 1984. – С. 55.

фактам, лежащим в основе административных правоотношений.

В зависимости от отношения юридического факта к воле людей выделяют две такие общепризнанные группы юридических фактов, как *события и действия*<sup>1</sup>. События представляют собой обстоятельства, которые не зависят от воли субъектов правоотношений (явления природы, смерть, совершеннолетие, конец срока административного наказания и т. д.). Действия же представляют собой юридические факты, наступление которых зависит от воли и сознания субъектов правоотношений (поступки человека (как действия, так и бездействие), акты государственных органов и т. д.). По признаку конфликтного взаимодействия с нормой административного права все действия подразделяются на правомерные и неправомерные. Правомерные действия соответствуют предписаниям административно-правовых норм, в них выражается законопослушное поведение как субъекта, так и объекта государственного управления, неправомерные противоречат правовым предписаниям, причиняют вред интересам государства и общества. Данная классификация является «...достижением абстрагирующей юридической мысли, охватившей единой классификацией юридические факты с противоположным социальным знаком»<sup>2</sup>, поскольку охватывает две противоположные сферы правовой действительности: с одной стороны, имеющие место в административном праве административные акты и административные договоры, связанные регулятивными правоотношениями, с другой – неправомерные действия, вызывающие возникновение охранительных административных правоотношений (административное правонарушение, дисциплинарный проступок в служебном праве).

<sup>1</sup> См., например: Трубецкой Е. И. Труды по философии права. – СПб., 2001. – С. 405.

<sup>2</sup> См.: Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. – М.: Норма, 2007. – Т. 2. – С. 678.

Критерии правомерности юридических действий, как отмечает А. Н. Костюков, в общей форме закреплены в Конституции РФ:

1) соответствие воли и интереса народа правам и свободам человека и гражданина, которые являются высшей ценностью в Российской Федерации (ст. 2, 18);

2) соответствие требованиям Конституции РФ и действующего законодательства (ст. 15);

3) направленность на все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, повышение активности населения и общественных организаций, постоянный учет мнения граждан (ст. 3, 32, 130)<sup>1</sup>.

Последний из приведенных критериев специфичен для правомерных действий в административном праве, наряду с конституционным и муниципальным.

В зависимости от направленности воли на правовые последствия правомерные действия в административном праве можно разделить на юридические поступки и государственно-управленческие акты<sup>2</sup>.

Впрочем, государственно-управленческие акты – не что иное, как разновидность поступков субъекта государственного управления, выражающих его властную волю. В административном праве к числу юридических актов следует относить преимущественно акты государственного управления (административные акты) и административные договоры, которые могут не только непосредственно воздействовать на общественные отношения, но и выполнять функции юридических фактов, приводя в действие механизм правового регулирования, а также в определенных случаях фиксировать юридические факты и являться критерием законности нормативных правовых актов<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Костюков А. Н. Юридические факты в конституционном праве.

<sup>2</sup> См.: Мицкевич А. В. Юридические факты // Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М., 1999. – С. 380.

<sup>3</sup> См.: Ростова А. Г. Ненормативные правовые акты как основания

Под правовыми актами государственного управления следует понимать юридически властные действия организаций и лиц, наделенных государственными управленческими полномочиями, направленными на установление, изменение и прекращение административных правоотношений или на установление общеобязательных правил поведения в сфере государственного управления. Иногда не выделяется исключительно властный характер правовых актов вообще и правовых актов управления. С. С. Алексеев относит к ним и другие волеизъявления, выступающие в качестве носителя содержательных элементов правовой системы<sup>1</sup>. В связи с этим заслуживает внимания позиция Конституционного Суда РФ, который в Постановлении от 19 мая 1998 года № 15–п. «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» подтвердил публично-правовые функции нотариусов и нотариальных палат, следовательно, нотариальные действия также могут быть предметом административно-правового оспаривания<sup>2</sup>. Государственно-управленческий характер могут иметь и акты органов местного самоуправления, если они принимаются в порядке реализации делегированных государственно-властных полномочий. В. А. Юсупов пишет и о такой категории, как правовые акты органов исполнительной власти, представляющие собой, по его мнению, волевые властные действия, которые совершаются на основе и во исполнение законов или правовых актов вышестоящих органов управления в процессе организующей исполнительно-распорядительной деятельности

возникновения, изменения и прекращения правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2008. – С. 3.

<sup>1</sup> См., например: Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. – С. 192–199.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. – 1998. – 28 мая.

и направленные на установление, изменение и прекращение правовых норм или конкретных правоотношений<sup>1</sup>. Соглашаясь в целом с таким определением, заметим, что для характеристики специфики юридических фактов в административном праве значение имеют не только правовые акты исполнительной власти, но и правовые акты государственного управления<sup>2</sup>. Государственно-управленческие акты можно разделить на нормативные и правоприменительные. Нормативные акты, как подчеркивает Р. Ф. Васильев, служат регулированию однотипных явлений, в большинстве случаев рассчитаны на неоднократное применение и не указывают заранее определенного субъекта отношений, на регулирование которого они направлены<sup>3</sup>. Исходя из подобной теоретической позиции Верховный Суд РФ в п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 года «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>4</sup> разъяснил судам, что под нормативным правовым актом следует понимать изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределен-

<sup>1</sup> См.: Юсупов В. А. Научная организация исполнительной власти. – Волгоград: Изд-во ВИЭСП, 1998. – С. 49.

<sup>2</sup> Подробная характеристика актов управления дана: Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. – М.: Наука, 1972; Лебедев М. П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. – М.: Юридическая литература, 1974; Васильев Р. Ф. Правовые акты местных Советов. – М.: Изд-во МГУ, 1975; Розин Л. М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел. – М., 1974.

<sup>3</sup> См.: Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления. – М.: МГУ, 1970. – С. 37.

<sup>4</sup> См.: Российская газета. – 2003. – 25 января.

ного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом. Как видим, Верховный Суд не отнес к нормативным некоторые нормативные акты, издаваемые органами, наделенными государственно-властными полномочиями: Центральным Банком РФ, избирательными комиссиями, Прокуратурой РФ. Это отражает не ограниченное видение Верховным Судом понятия нормативного правового акта, а его привязку к содержанию ст. 251 ГПК РФ, предусматривающей ограничение по перечню обжалуемых дел, возникающих из публичных правоотношений. На наш взгляд, позиция законодателя в этой части нуждается в корректировке: ст. 251 ГПК РФ должна включать в себя не только обжалование актов органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц, но и обжалование любых нормативных актов органов, наделенных государственно-властными полномочиями, если для их обжалования федеральным законом прямо не установлен иной порядок.

Правоприменительные акты управления направлены на установление, изменение или прекращение конкретных правоотношений в сфере государственного или муниципального управления. Среди них некоторые авторы выделяют правовые акты административной юрисдикции (имея ввиду юрисдикцию в ее узком понимании), подчеркивая их особый характер<sup>1</sup>.

Безусловно, к актам государственного управления относятся нормативные (иногда употребляется термин «нормативный акт Президента РФ») и ненормативные указы Президента РФ, акты которого хотя формально и не являются актами исполнительной власти, но подлежат административно-судебному контролю на общих основани-

<sup>1</sup> См.: Шергин А. П. Административная юрисдикция. – М.: Юридическая литература, 1979. – С. 104–116.

ях, хотя механизм такого контроля, по мнению ряда авторов, еще недостаточно эффективен<sup>1</sup>. Как свидетельствуют исследования В. О. Лучина и А. В. Мазурова<sup>2</sup>, а также наши собственные наблюдения, после 2000 года Конституционный Суд РФ ни один Указ Президента РФ или его отдельные положения не признал неконституционными.

Особо следует сказать об актах толкования права. Вопрос об их правовой природе остается дискуссионным до сих пор. И если некоторые судебные акты (например, постановления и определения Конституционного Суда РФ) признаны источниками права (хотя они и не являются актами административного характера и не анализируются в исследуемом контексте), то с актами толкования права и актами в сфере исполнительной власти вопрос не совсем ясен. Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ претендуют чуть ли не на прецедентную силу своих актов, занимая, так сказать, «второй уровень» судебных прецедентов после актов Конституционного Суда РФ. Представляется, что роль постановлений Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ должна быть сведена к разъяснению ситуаций, когда при разрешении конкретного дела стоит вопрос о судебском усмотрении. В остальной части суды не могут присваивать себе функции легального толкования законов, иначе будет развиваться тенденция узурпации функций законодателя под порой неясными и расплывчатыми формулировками судебных актов. Другое дело, что суды могут делать это косвенно: посредством судебных актов по конкретным делам. Применяемый в юридической литературе термин «интерпретационные акты»<sup>3</sup> как никакой другой

<sup>1</sup> См.: Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – С. 16, 107.

<sup>2</sup> Там же. – С. 93.

<sup>3</sup> См., например: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. – М.: Юрист, 2005. – С. 19.

отражает нестабильность правоприменительной практики, когда даже по однотипным делам выносятся порой акты, по-разному разрешающие конкретное дело<sup>1</sup>. А. И. Овчинников, А. Ю. Мамычев, А. В. Юшко подчеркивали: «Процесс интерпретации правовой нормы является творческим, и, по сути, правоприменитель, выступая “созаконодателем”, создает новую норму, осуществляя акт подведения общей нормы под конкретный случай»<sup>2</sup>. Конечно, не любой правоприменительный акт создает прецедентную норму, но проблема «размывания» нормативистской конструкции права обозначена вполне убедительно.

Раз уж законодатель не утруждает себя функцией легального толкования им же принятых законов, то, по большому счету, «...то, что разрешает суверен, не вмешиваясь в судебные решения и не отменяя их, должно восприниматься, как молчаливый приказ»<sup>3</sup>. Статья 170 АПК РФ в п. 4 говорит о возможности ссылаться в мотивировочной части судебного решения на постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда. С другой стороны, мы вынуждены ориентироваться на весьма противоречивую судебную практику типа Постановления ФАС Северо-Западного округа от 29 апреля 2002 года № 5813, в котором суд, помимо всего прочего, исключает значение судебного прецедента как источника права<sup>4</sup>. В этой связи небезосновательны опасения о том, что отмена обязательности для судов постановлений

<sup>1</sup> О значении актов официальной интерпретации права см.: Мирошниченко Д. А. Интерпретация права и правовое регулирование: юридический дискурс: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2012. – С. 11.

<sup>2</sup> Овчинников А. И., Мамычев А. Ю., Юшко А. В. Понимание права в системе юридического знания и государственно-правовом развитии России: монография. – Ростов н/Д: Изд-во ЮФУ, 2009. – С. 94.

<sup>3</sup> Ллойд Д. Идея права / пер. с англ. М. А. Юмашевой, Ю. М. Юмашева. – М.: Книгодел, 2004. – С. 297.

<sup>4</sup> // Архив ФАС Северо-Западного округа. 2002 г. Дело № 5813.

Пленумов высших судебных инстанций приведет к утрате единообразия применения закона на всей территории страны<sup>1</sup>. Действительно, с принятием Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1–ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»<sup>2</sup> утрачивает силу пресловутая статья 56 Закона РСФСР «О судостроительстве РСФСР»<sup>3</sup>, а в подп. 1 ч. 4 ст. 14 ФКЗ об общеобязательности постановлений Пленума Верховного Суда РФ ничего не говорится. Правда, ч. 8 ст. 5 ФКЗ «О судах общей юрисдикции» говорит об обязательности судебных актов. Считать ли постановления Пленума Верховного Суда РФ судебным актом, вступившим в законную силу, обязательным для нижестоящих судов? Сопоставительный анализ статей 8 и 14 ФКЗ «О судах общей юрисдикции» не позволяет утверждать это, тем более, что для арбитражных судов такого рода разъяснения, если они не приняты совместным постановлением Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, не имеют обязательного значения.

Следует признать, что, в отличие от России, для некоторых стран англосаксонской правовой системы или тяготеющих к ней характерно весьма сильное влияние той или иной доктрины не столько на развитие законодательства, сколько на правоприменительную, включая судебнопредседентную, практику, что заставляет искать решение проблемы не в истолковании мнения законодателя, а в той теории, которая положена в основу принятия судом решения по конкретному делу.

Во французском праве нетипичным проявлением

<sup>1</sup> См.: Источники российского права: вопросы теории и истории: учебное пособие / отв. ред. М. Н. Марченко. – М.: Норма, 2005. – С. 315.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 898.

<sup>3</sup> // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1981. – № 28. – Ст. 976.

практики судебного прецедента как обязательного источника права является решение Государственного совета<sup>1</sup>, а не любого административного суда. Впрочем, «...вопрос о том, является ли судебная практика во Франции источником права, дискутируется с давних пор и остается нерешенным по настоящее время»<sup>2</sup>.

Важен вопрос о том, а как же правильно применять прецедентные судебные акты. Высший Арбитражный Суд РФ внес свою лепту в решение этого вопроса в рамках Постановления Пленума ВАС РФ от 12 марта 2007 года № 17 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам» (ред. от 14 февраля 2008 года)<sup>3</sup>. В 9 и 10 пунктах данного постановления Высший Арбитражный Суд прямо признает вновь открывшимися обстоятельствами для пересмотра дела акты Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека. Но интересней пункт 5.1 данного постановления, обязывающий арбитражные суды учитывать правовую позицию Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации при оценке наличия оснований для изменения или отмены обжалуемого судебного акта. Другими словами, арбитражный суд как правоприменитель обязан учитывать правоприменительные акты другого правоприменителя, занимающего более высокий уровень в системе административно-судебной иерархии. И если можно согласиться с тем, что правовая позиция Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, выраженная по результатам рассмотрения конкретного дела, это акт правоприменения,

<sup>1</sup> См.: Осаке К. Сравнительное правоведение в схемах. Общая и Особенная части. – М., 2002. – С. 48.

<sup>2</sup> Хомякова Н. П. Роль французской судебной практики как источника нормотворчества // Государство и право. – 2011. – № 1. – С. 101.

<sup>3</sup> // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 4.

то является ли правовая позиция, выраженная в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, актом правоприменения – это вопрос. Дело в том, что пленум Высшего Арбитражного Суда РФ не выносит постановления по результатам рассмотрения конкретного дела, следовательно, такого рода постановления – не акт правоприменения, а акт разъяснения права.

Таким образом, можно констатировать, что правоприменительные судебные акты являются источниками права, соответственно, существуют акты, официально разъясняющие условия применения такого рода правоприменительных актов; и те, и другие можно рассматривать как юридические факты в административном праве, хотя называть их «административные акты» уже нельзя. Более предпочтительным, на наш взгляд, выглядит термин «акты государственных и муниципальных органов», которые, впрочем, являются разновидностью юридически властных действий. Помимо актов управления – письменных документов, выделяется понятие правового акта как действия вообще. Письменная форма акта хоть и не всегда возможна, однако создает более благоприятные предпосылки для защиты прав лиц, нарушенных указанным актом.

Особо хотелось бы сказать о такой, сравнительно новой категории актов управления, как административные договоры (имея в виду, что термин «административный договор» употребляется и для обозначения источника права, как юридический факт, как форма правоотношения)<sup>1</sup>. Админи-

<sup>1</sup> См.: Александров Н. Г. К вопросу о роли договора в регулировании общественных отношений // Ученые записки ВШЭ. Вып. 6. – М., 1946; Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. – 1998. – № 2. – С. 15–21; Коренев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. – 1998. – № 7. – С. 83–91; Манохин В. М. Хозяйственное обслуживание организаций и граждан. – М.: Юридическая литература, 1975. – С. 147–153; Мельгунов В. Д. Адми-

стративный договор, неся в себе отпечаток как публичного, так и частного права, обладает, таким образом, характеристикой специфического юридического факта в административном праве. Это связано, во-первых, с характером состава и компетенции субъектов договора; во-вторых, с содержанием положений административного договора, в-третьих, с характером исполнения сторонами положений административного договора. В последнем случае административный договор играет роль источника публичного права для его сторон. Следует согласиться с мнением В. А. Юсупова о том, что административный договор является сопутствующим (но не всегда правоприменительным, как говорит автор) актом<sup>1</sup>. Действительно, договоры, содержащие в себе нормы административного права, могут, хотя и быть сопутствующими, носить нормативный характер<sup>2</sup>.

Совокупность юридических фактов, необходимых для наступления юридических последствий, предписанных нормой права, представляет собой юридический состав<sup>3</sup>, так как для возникновения, изменения или прекращения соответствующих отношений порой недостаточно наступления какого-либо одного юридического факта. Поэтому отмечается, что в правовом регулировании юридические факты выступают, как правило, в составе объединений, комплексов

административные и иные договоры, заключаемые между государством и хозяйствующими субъектами // Институты административного права России. – М., 1999. – С. 116–120; Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Советское государство и право. – 1966. – № 10. – С. 132–136.; Ротенберг А. С. Административный договор: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2006.

<sup>1</sup> См.: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. – С. 72.

<sup>2</sup> См., например: Договор о распределении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Краснодарского края от 30 января 1996 года // Кубанские новости. – 1996. – 3 февраля.

<sup>3</sup> См.: Красавчиков О. А. Теория юридических фактов в советском гражданском праве. – С. 92, 110.



фактов<sup>1</sup>. Например, основанием для возникновения служебных правоотношений в административном праве в соответствии с ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 28 декабря 2010 года)<sup>2</sup> является юридический состав, представляющий собой совокупность двух юридических фактов: 1) акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы; 2) служебного контракта. Наличие юридического состава, как основания возникновения служебного правоотношения, связано с проблемой отраслевой принадлежности служебных правоотношений, в связи с чем интересно мнение С. Е. Чаннова о том, что в перспективе, при формировании единого массива служебного законодательства, единственным основанием возникновения служебных правоотношений должен стать акт о приеме на государственную или муниципальную службу<sup>3</sup>.

Еще одним характерным примером может служить призыв граждан на действительную военную службу, где необходима совокупность следующих юридических фактов: 1) наличие российского гражданства; 2) достижение определенного возраста; 3) наличие соответствующего состояния здоровья; 4) отсутствие установленного законом права на освобождение от призыва или отсрочку. Совокупность перечисленных обстоятельств является фактическим составом, порождающим для лица административные правоотношения, связанные с прохождением им действительной военной службы.

<sup>1</sup> Иванова З. Д. Основание возникновения правоотношения по советскому праву. – М., 1979. – С. 76–77; Ее же. Юридический факт и возникновение субъективных прав граждан. – М., 1979. – С. 36.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2011. – № 1. – Ст. 31.

<sup>3</sup> Чаннов С. Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. – М.: Ось, 2009. – С. 28.

Применительно к административным правоотношениям важным отличительным свойством является то, что сами их участники, как правило, не могут договориться о вступлении в правоотношения, как происходит в сфере частного права. Исключения составляют административные договоры, основанные на сочетании императивного и диспозитивного методов регулирования, заключение которых позволяет согласовать интересы различных участников таких договоров, независимо от их правового статуса<sup>1</sup>.

Примером действий, порождающих административные правоотношения, может служить приказ о назначении на должность государственной службы, который влечет за собой возникновение государственно-служебных отношений, являющихся разновидностью административно-правовых отношений. В качестве примера обратной ситуации, когда основанием возникновения административных правоотношений выступает действие частного лица, можно привести подачу гражданином жалобы (заявления), которая влечет возникновение конкретного административного правоотношения между ним и органом или лицом, наделенным государственно-властными полномочиями, которому жалоба (заявление) адресуется<sup>2</sup>.

Другую группу правомерных действий как разновидностей юридических фактов, не менее многочисленную, составляют юридические поступки. В административно-правовых отношениях к правомерным действиям относятся, например, заявление о приеме на государственную службу, обращение за получением паспорта, за регистрацией в качестве предпринимателя, за разрешением на строительство

<sup>1</sup> См., например: Курчевская С. В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2002.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Новиков А. В. Обращения граждан. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007.

в уполномоченный орган публичной власти, жалобы, иные обращения, которые влекут возникновение конкретных административно-правовых отношений.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это дисциплинарные проступки государственных служащих или административные правонарушения, совершаемые юридическим и физическими лицами, как наиболее характерные для сферы государственного управления. К неправомерным действиям в административных правоотношениях относятся также издание органом или лицом, наделенным государственно-властными управленческими полномочиями, административного акта, противоречащего закону или акту вышестоящего органа управления, незаконный отказ должностного лица в удовлетворении законного требования гражданина<sup>1</sup>. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относится также бездействие, например, непринятие уполномоченным органом или лицом необходимых мер по обеспечению предписаний правового акта.

Юридические факты-события в механизме реализации административно-правовых норм наступают и развиваются независимо от волеизъявления людей. В частности, с наступлением определенного возраста можно реализовывать право на управление транспортным средством. Причем согласно статье 25 ФЗ от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (в ред. от 27 июля 2010 года)<sup>2</sup> право на управление транспортными средствами различных категорий предоставляется с разного возраста.

<sup>1</sup> Административное право России: курс лекций / К. С. Бельский и др.; под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби; Проспект, 2007. – С. 112.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 50. – Ст. 4873; 2010. – № 31. – Ст. 4196.

Среди событий, влияющих на возникновение и развитие административных правоотношений можно выделить стихийные (природные) факторы (наводнения, смерчи, удар молнии, лесной пожар) и техногенные (косвенно зависящие от человека) факторы (взрыв газопровода, двигателя, авария на линии электропередач, вызванная природной катастрофой).

Судья или иной уполномоченный орган, в компетенцию которого входит разрешение возникшего по конкретному административно-правовому отношению спора или деликта, обязан исследовать и объективно оценить содержание и структуру данного правоотношения, в том числе доказательства, касающиеся конкретного юридического факта<sup>1</sup>.

В науке гражданского процессуального права, без которой исследование спорных административных правоотношений не представляется возможным при исследовании вопросов, посвященных процессуальным юридическим фактам<sup>2</sup>, сложилось мнение о том, что процессуальные юридические факты нужно рассматривать как предпосылки возникновения, изменения и прекращения процессуальных правоотношений<sup>3</sup>. Отмечается, что процессуальные действия сторон являются юридическим фактом<sup>4</sup> и влияют на динамику процессуальных правоотношений – порожд-

<sup>1</sup> Носкова Е. А. Позитивная юридическая ответственность: дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2004. – С. 73.

<sup>2</sup> См.: Гурвич М. А. Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия // Труды Всесоюзного юридического заочного института. Т. 3. – М., 1965; Чечина Н. А. Гражданские процессуальные отношения. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1966; Ярков В. В. Юридические факты в механизме реализации гражданского процессуального права. – Екатеринбург, 1992.

<sup>3</sup> Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. – М.: НОРМА, 2003. – С. 188.

<sup>4</sup> Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение. – С. 83.

дают, изменяют и прекращают их<sup>1</sup>, и их следует относить к предпосылкам процессуальных отношений, так как они различны для каждого правоотношения<sup>2</sup>. В ряде случаев юридические факты, которые порождают процессуальные правоотношения, не единичны, они выступают в комплексе юридических фактов, то есть в виде фактического (юридического) состава<sup>3</sup>.

В науке гражданского процессуального права сформировалась точка зрения, согласно которой юридическими фактами преимущественно являются процессуальные действия суда и лиц, участвующих в деле<sup>4</sup>, а также события – судебные ошибки, презюмируемые факты, сроки, факты-состояния, административные акты<sup>5</sup>. На аналогичном уровне восприятия процессуальных юридических фактов находится и так называемая наука (хотя критериев выделения такой науки автор не видит в принципе) арбитражного процессуального права, где сложилась достаточно традиционная точка зрения о том, что юридические последствия влекут не все факты, а только действия или бездействие суда и других участников процесса, включая и лиц, содействующих правосудию, и даже лиц, не занимающих никакого процессуального положения<sup>6</sup>. Считается, что факты-события непосредственно

<sup>1</sup> См.: Вкут М. А., Зайцев И. М. Стороны в гражданском судопроизводстве // Гражданский процесс России: учебник. – М.: Юрист, 2001. – С. 74.

<sup>2</sup> См.: Мельников А. А. Курс советского гражданского процессуального права: в 2 т. Т. 1: Теоретические основы правосудия по гражданским делам. – М.: Наука, 1981. – Глава XI. – С. 192.

<sup>3</sup> См.: Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений. – С. 13.

<sup>4</sup> См.: Гражданский процесс / отв. ред. К. И. Комисарова, Ю. К. Осипов. – М.: БЕК, 1996. – С. 48.

<sup>5</sup> Там же. – С. 49.

<sup>6</sup> См.: Арбитражный процесс / под ред. М. К. Треушникова. – М.: Спарк; Городец, 2003. – С. 44.

не могут порождать возникновение или прекращение процессуальных правоотношений, они служат лишь основанием для совершения действий, которые непосредственно и влекут возникновение или прекращение правоотношений<sup>1</sup>. По вопросу о природе и месте юридических событий в процессуальной науке существуют различные мнения. Так, Н. А. Чечина полагает, что действия, совершаемые в процессе судебной деятельности, могут находиться в определенной зависимости от фактов-событий, хотя процессуальные отношения всегда возникают не из этих событий, а всегда из действий, события могут служить только поводом к совершению действия или бездействия лиц, участвующих в процессе<sup>2</sup>.

Существует и иная точка зрения по вопросу юридических событий, она формулирует события на уровне самостоятельных компонентов в юридических составах. Ученые, поддерживающие это мнение, считают события самостоятельными процессуальными юридическими фактами<sup>3</sup>. Разделяя точку зрения тех авторов<sup>4</sup>, которые говорят о том, что юридические события порождают процессуальные последствия только в совокупности с действиями, в пределах единых фактических составов, В. Хазикова утверждает, что в данном случае можно говорить, что в производстве об ад-

<sup>1</sup> Гражданский процесс / под ред. М. К. Треушникова. – М.: Спарк; Городец, 1998. – С. 48.

<sup>2</sup> Чечина Н. А. Нормы гражданского процессуального права и их применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – С. 22.

<sup>3</sup> См.: Козлов А. Ф. Гражданские процессуальные права и обязанности суда первой инстанции и процессуально-юридические факты // Ученые труды Свердловского юридического института. Вып. 8. – Свердловск, 1968. – С. 345–346; Мельников Ю. И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе. – Ярославль, 1976. – С. 93–94.

<sup>4</sup> См.: Зейдер Н. Б. Гражданские процессуальные правоотношения. – Саратов, 1965. – С. 73; Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. – С. 195.

министративных правонарушениях процессуальные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии совокупности юридических фактов (юридических составов)<sup>1</sup>. Так, в спорном административном производстве основным субъектом процесса является заявитель, его процессуальные действия являются определяющими для процесса рассмотрения дел. Вследствие этого можно говорить о том, что только соответствующее оформление процессуальных действий данных указанных субъектов в процессуальном акте может повлечь юридические последствия. Именно формально выраженные акты реализации прав и обязанностей являются правовыми инструментами достижения необходимых результатов. Данный вывод подтверждается содержанием процессуальных норм, которые всегда требуют внешнего оформления процессуальных действий.

Завершающим процессуальным актом, который замыкает цепь процессуальных фактов, является решение по юридическому делу<sup>2</sup>. Общие требования к форме и содержанию решения сформулированы, например, в гл. 20 АПК РФ, а специальные требования, которые уточняют особенности решения с учетом специфики и правовой природы административного судопроизводства по данной категории дел, – в ст. 206, 211 АПК РФ. Таким образом, наличие процессуальных фактических составов по делам рассматриваемой категории дел отражает специфику правовой природы административного производства в рамках арбитражного процесса, играя особую роль, выполняет собственные задачи в процессе правового регулирования<sup>3</sup> и, как следствие,

<sup>1</sup> Хазикова В. Процессуальные гарантии реализации прав участников производства об административных правонарушениях в арбитражном суде // Арбитражный и гражданский процесс. – 2008. – № 8.

<sup>2</sup> Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений. – С. 14.

<sup>3</sup> Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. – Саратов, 2003. – С. 108.

является важной процессуальной гарантией реализации прав участников производств по делам, связанным с административными правоотношениями в арбитражном суде.

Анализ учебной и научной литературы по предмету настоящего исследования позволяет сделать вывод о том, что проблема поиска и определения правовой природы юридических состояний, их дефиниций, характерных черт, признаков и особенностей в науке актуальна преимущественно для общей теории права<sup>1</sup> и гражданского права<sup>2</sup>, тогда как в отраслевых науках указанная категория используется без правовой характеристики, в качестве понятного термина и предметом исследования, как правило, не является. Если же категория «правовое состояние» становится предметом отраслевой науки, то, как правило, речь идет только об одном правовом состоянии или о группе состояний, характерных для предмета данной науки. Значительный интерес для науки административного права представляют достижения конституционно-правовой науки по анализу такого состояния как состояние гражданства. В исследованиях С. А. Авакьяна<sup>3</sup>, Л. Д. Воеводина<sup>4</sup>, С. С. Кишкина<sup>5</sup>, О. Е. Кутафина<sup>6</sup>, А. Н. Кокотова<sup>7</sup>, Н. Я. Корж<sup>8</sup>, В. С. Шевцова<sup>9</sup> природа гражданства трактуется по-разному: как элемент правосубъект-

<sup>1</sup> Огородников В. В. Переходные состояния политического режима в теории государства: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2005.

<sup>2</sup> Рожкова М. А. Юридические факты в гражданском праве // Хозяйство и право. – 2006. – Приложение к № 7.

<sup>3</sup> Авакьян С. А. Гражданство Российской Федерации. – М., 1994.

<sup>4</sup> Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. – М., Норма, 1997.

<sup>5</sup> Кишкин С. С. Советское гражданство. – М., 1925.

<sup>6</sup> Кутафин О. Е. Российское гражданство. – М., 2004.

<sup>7</sup> Конституционное право России. – М., Норма, 2007. – С. 163–183.

<sup>8</sup> Корж Н. Я. Гражданство Российской Федерации: историко-правовой аспект. – СПб., 2004.

<sup>9</sup> Шевцов В. С. Гражданство СССР. – М., 1980.

ности человека, как субъективное право лица, как особое правоотношение, как принадлежность лица государству, как принадлежность лица к народу государства, как индивидуальное правовое состояние лица, характеризующееся наличием у него статуса верховной власти в составе народа, и даже как естественное состояние индивидов<sup>1</sup>. Таким образом, в целом термин «правовое состояние» является на сегодняшний день фактически «общеупотребимым». Как писал в свое время А. С. Пиголкин, в юридической литературе юридические термины обычно подразделяют на общеупотребительные, то есть те, которые используются в обыденной речи и понятны всем, и специально-юридические, которые обладают особым правовым содержанием (в нашем случае – административное правонарушение, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении – Е. Л.)<sup>2</sup>. Такие термины служат для обозначения юридических понятий, выражения юридических конструкций, отраслевой типизации. Для того чтобы специально-юридические термины стали понятны всем субъектам административных правоотношений, нормодатель использует нормы, которые прямо не регулируют общественные отношения, а раскрывают содержание каких-либо юридических терминов, например, административное правонарушение, используя для этого правовую категорию «нормы-дефиниции». Именно поэтому (в силу общераспространенности и общеупотребительности) отсутствие развернутого описания дефиниции «правовое состояние» не воспринимается учеными как проблема, а пристальному анализу подвергаются сами специфиче-

<sup>1</sup> Югов А. А. Гражданство в Российской Федерации: размышления об уникальном правовом феномене // Адвокатская практика. – 2009. – № 1.

<sup>2</sup> Пиголкин А. С. Юридическая терминология и пути ее совершенствования // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 24. – М. 1971. – С. 78. См. так же: Язык закона / под ред. А. С. Пиголкина. – М., 1990.

ские правовые состояния, а не их (его) структурированное юридическое наполнение. Отсутствие четко разработанной концепции юридических состояний является, на наш взгляд, серьезным теоретическим пробелом в общеправовой науке в целом и науке административного права в частности, который и призвана отчасти устранить данная часть исследования.

Интерес к данному правовому феномену – далеко не сиюминутный. Еще в 1905 году Е. Н. Трубецкой отмечал: «Права находятся в состоянии непрерывного движения: они возникают, уничтожаются, переходят от одних лиц к другим, непрестанно изменяют свой вид. Все это происходит под влиянием юридических фактов. Что же такое юридический факт? Обыкновенно под именем юридического факта разумеется всякое событие, за которым признается способность устанавливать или прекращать права. Это определение, однако, страдает неточностью. События – мимолетны, но право может изменяться не только вследствие мимолетных событий, но и под влиянием длящихся состояний. Право, конечно, может измениться вследствие таких длящихся состояний, как чье-либо десятилетнее давностное владение или пятилетнее безвестное отсутствие. Поэтому под юридическими фактами надо разуметь все состояния и события действительности, которым свойственно устанавливать и прекращать права»<sup>1</sup>. Говоря о юридических состояниях, ученый указывал, что юридические факты делятся на зависящие и не зависящие от человеческой воли, при этом и те, и другие могут быть согласны или несогласны с правом. По его мнению, стихийные силы природы не могут совершать правонарушений, но могут производить так называемое неправомерное состояние, то есть создавать положение вещей, противоречащее праву: «Положим, например, что находящаяся на моей земле гора вследствие таяния снега ежегодно

<sup>1</sup> Трубецкой Е. Н. Лекции по теории права. – М., 1909.

сползает и угрожает завалить усадьбу моего соседа. В данном случае мы имеем дело с неправомерным состоянием, то есть с таким положением вещей, которое противоречит праву соседа. Сосед поэтому получает право требовать от меня принятия мер для предотвращения грозящей опасности (например, устройства дренажа); если же я не приму никаких мер и обвал произойдет, то сосед мой имеет право взыскать с меня причиненные ему убытки. Другой пример: разлившаяся река унесла мой лес и выбросила его на берег соседа; здесь опять-таки возникает неправомерное состояние, и я могу требовать от соседа возвращения принадлежащего мне леса»<sup>1</sup>.

В настоящее время актуальность исследования категории «правовое состояние» как самостоятельного феномена правоведения и фрагмента юридической практики возрастает, ибо она становится все более необходимой для анализа административно-правовых явлений. Оно может использоваться, во-первых, на уровне общенаучных понятий, близких к философской категории; во-вторых, на уровне исходных понятий юриспруденции: давать характеристику бытия юридических объектов и субъектов необходимо через их состояние<sup>2</sup>. Спорным является вопрос о месте состояний в классификации юридических фактов. Одни авторы выделяют правовые состояния в особое звено, наряду с событиями и действиями; другие полагают, что факты-состояния могут быть как юридическими действиями, так и юридическими событиями. Конструктивное решение данной проблемы заключается, по нашему мнению, в том, чтобы четко сформулировать критерий выделения состояний в системе юридических фактов. Этот признак – продолжительность существования фактических обстоятельств. С данной точки

<sup>1</sup> Трубецкой Е. Н. Лекции по теории права.

<sup>2</sup> Парфенов А. В. Правовое состояние: дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2002.

зрения все юридические факты могут быть разграничены на факты краткосрочного действия и факты длительного действия (состояния). Кроме того, однозначно не разрешен в научной литературе вопрос о точности терминологии: используются конструкции «правовое состояние», «юридическое состояние»; в некоторых случаях имеет место отождествление – «правовые (юридические) состояния». Говоря о соотношении категорий «правовой режим», «правовое состояние» и «правовой порядок», А. П. Ситников указывает, что анализ общетеоретической и конституционно-правовой литературы позволяет сделать вывод о том, что зачастую понятия «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок» употребляются как тождественные (как синонимы), в то же время между названными категориями существуют различия, выявить которые позволяет семантический и специально-научный анализ с привлечением работок системы современных представлений о правовых режимах и правовых состояниях<sup>1</sup>. Однако самого понятия «правовое состояние» автор не предлагает, ограничиваясь ссылкой на П. А. Цыганкова, указавшего, что при выявлении соотношения понятий «правовое состояние» и «правовой порядок» автор приводит в пример утверждение о том, что если состояние характеризуется общими параметрами системы, то режим обозначает специфические пути и средства, какими эти функции могут быть структурированы и встроены в институты и процедуры, а также возникающие в ходе этого специфические взаимоотношения. А. П. Ситников ссылается на высказывание таких авторов, как М. С. Строгович, Д. А. Керимов, И. С. Самощенко, Е. А. Лукашева, В. В. Борисов, П. М. Рабинович, придерживающихся мнения о том, что правопорядок является всеобщим, универсаль-

<sup>1</sup> Ситников А. П. Вопросы соотношения категорий «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок» // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. – № 31. – С. 9.

ным, объективно необходимым для социально-правовых режимов или социально-правовых состояний. С точки зрения Н. И. Матузова и А. В. Малько, особый порядок правового регулирования выражается в определенном сочетании юридических средств и создает желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права<sup>1</sup>. По мнению Б. А. Кистяковского, правовое состояние является правоотношением общерегулятивного типа<sup>2</sup>.

Раскрывая юридическую природу правовых состояний, мы считаем необходимым обратить внимание на работы А. В. Парфенова «Правовое состояние»<sup>3</sup>, «Понятие и социально-юридическая природа правового состояния»<sup>4</sup> и Ю. С. Новиковой «Правовое состояние как категория права»<sup>5</sup>.

Во введении к своей работе А. В. Парфенов указывает, что во многих теоретических и отраслевых политико-правовых исследованиях, а также в текстах нормативно-правовых актов используется термин «состояние», однако его юридическая природа, логико-гносеологические и практические возможности до сих пор не выяснены. «Состояние» следует отнести к той группе понятий частных наук, которые когда-то занимали важное место в философских

<sup>1</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. – 1996. – № 1.

<sup>2</sup> Кистяковский Б. А. Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. – М., 1916. – С. 442–449. Цит. по: Ситников А. П. Вопросы соотношения категорий «правовой режим», «правовое состояние», «правовой порядок». – С. 11.

<sup>3</sup> Парфенов А. В. Правовое состояние. – С. 97.

<sup>4</sup> Парфенов А. В. Понятие и социально-юридическая природа правового состояния // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2007. – № 2 (3). – С. 4–7.

<sup>5</sup> Новикова Ю. С. Правовое состояние как категория права: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005.

категориальных системах, а затем, в ходе человеческого познания, получили дальнейшее развитие уже в ряде конкретно-научных понятий – вследствие этого произошло, по его мнению, обогащение и обновление их содержания, а философское и общенаучное значение временно оказалось в тени. Специфика становления категории «состояние» в науке, – отмечает А. В. Парфенов, – проявляется в том, что начиная с эпохи Возрождения с развитием прогресса и дифференциацией человеческого познания она развивалась главным образом в астрономии, механике и особенно физике; пристальное внимание уделяли ей представители химии, кибернетики, теории информации и общей теории систем. В вопросе разработки сущности «состояния» на конкретно-научном уровне юриспруденция сильно отстала от других областей знания, а ведь правовое состояние – один из необходимых и весьма значимых элементов юридической реальности, имеющий общетеоретический характер, помогающий более глубоко раскрыть сущность, структуру и динамику как отдельных юридических явлений, так и правовой системы общества в целом.

Впервые вопрос о необходимости привлечь внимание к специальной общетеоретической разработке категории «правовое состояние» был поставлен в статье профессоров М. И. Байтина и В. М. Баранова «О логико-гносеологической и юридической природе правового состояния»<sup>1</sup>. По их мнению, «...в современной науке категория “состояние” все в большей степени приобретает методологическое значение одного из фундаментальных понятий, позволяющих выявлять и формулировать законы существования и изменения

<sup>1</sup> Байтин М. И., Баранова В. М. О логико-гносеологической и юридической природе правового состояния // Вопросы теории государства и права: перестройка и актуальные проблемы теории социалистического государства и права: сборник научных трудов. Вып. 9. – Саратов, 1991. – С. 39.

тех или иных объектов реальности». Однако до настоящего момента данная проблема не была исследована ни отечественными, ни зарубежными учеными-правоведами, хотя известны случаи изучения отдельных видов состояния. В частности, им были посвящены работы Л. В. Алексеевой, Н. В. Витрука, А. А. Ерошенко, Я. М. Калашника, С. Л. Рубинштейна, К. Е. Сосновиковой, Р. О. Халфиной, М. М. Коченова.

По мнению Ю. С. Новиковой, термин «правовое состояние» является относительно новым для юридической науки. При этом он имеет категориальный статус и активно используется для объяснения явлений государственно-правовой действительности. Однако содержание, особенности и отличие данного понятия от других правовых категорий на сегодняшний день четко не определены. Нередко правовое состояние употребляется как синоним правового статуса, гражданского состояния, правового режима, что, по мнению Ю. С. Новиковой, не является верным. Автор считает, что правовое состояние – это обусловленная социально-культурными условиями жизнедеятельности общества разновидность социального состояния, представляющая собой способ юридического бытия субъектов, объектов или общественных отношений в определенный момент времени и в определенном пространстве, закрепленный в законодательстве<sup>1</sup>. По мнению А. Е. Рябова, состояния так же, как события и действия, являются формой бытия. Они формируются на протяжении более-менее длительного времени, накапливая юридические признаки самостоятельно – независимо от сознания и воли людей. Именно поэтому ученый предлагает относить данные юридические факты к «явлениям неволевого характера – событиям». В классификации событий на абсолютные и относительные правовые состояния должны

<sup>1</sup> Новикова Ю. С. Правовое состояние как категория права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – С. 8.

быть отнесены, таким образом, к событиям относительным. Предлагая классификацию юридических фактов, В. Н. Синюков выделяет *юридические состояния* в числе фактов, составляющих «элемент объективной ситуации, в которой реализуется регулируемое поведение» (называя их в одном ряду с действиями третьих лиц, причинными связями и событиями)<sup>1</sup>.

В научной литературе высказано мнение, что юридическое значение имеет не само состояние (в браке<sup>2</sup>, в свойстве и т. д.), а юридические факты, обусловившие его возникновение<sup>3</sup>. Развивая данную мысль, можно сказать, что в ряде случаев юридические факты трудно отграничить от длящихся правоотношений, возникших на их основе. На этом основании высказано сомнение в целесообразности выделения состояний в классификации юридических фактов. На наш взгляд, противоречие в данном случае кажущееся. Действительно, состояния обуславливаются определенными юридическими фактами, например, гражданством, родством. Но в своем дальнейшем существовании состояние как бы отрывается от своей фактической основы. Оно приобретает самостоятельность и как юридический факт входит в фактические составы различных правовых отношений. В некоторых случаях факт-состояние – это длящееся социальное обстоятельство (например, состояние здоровья). В других ситуациях состоянием может быть правовое отношение (на-

<sup>1</sup> Синюков В. Н. Юридические факты в системе общественных отношений.

<sup>2</sup> См. подробнее: Рясенцев В. А. Юридические факты в семейном праве СССР. – Саратов, 1969; Нечаева А. М. Семейное право: актуальные вопросы теории и практики. – М: Юрайт-Издат, 2007; Беспалов Ю. Ф., Егорова О. А., Ильина О. И. Семейное право: учебник. – М., 2009.

<sup>3</sup> Карташов В. Н. Введение в общую теорию правовой системы общества. – Ярославль, 2000. – Ч. 6: Правовые отношения и связи в юридической практике и правовой системе общества.



пример, членство в какой-либо организации). Это вовсе не дискредитирует самостоятельность фактов-состояний, так как правоотношения, по нашему мнению, тоже могут выполнять роль юридических фактов.

Высказанные положения позволяют более четко сформулировать *особенности, присущие юридическим состояниям как специфической категории юридических фактов*. Во-первых, состояния отражают длящиеся, стабильные характеристики общественных отношений и участников отношений – как правило, это и наиболее существенные в социальном и юридическом планах признаки. Во-вторых, состояния обладают сильным «составообразующим действием»: за время своего существования они участвуют в возникновении многих правоотношений, активно формируя тем самым индивидуальный правовой статус субъектов. В-третьих, разновидностью фактов-состояний является состояние в общих правоотношениях, которые сами по себе административными не являются, но имеют значение для конкретных административных правоотношений.

Базовой классификацией правовых состояний субъектов является их деление на правовые состояния-свойства и правовые состояния-отношения. Правовое состояние-свойство – это предусмотренное нормами права обстоятельство, носящее длительный характер и отображающее физиологические или психологические изменения в организме человека, уровень материальной обеспеченности либо иные социальные свойства субъекта.

Правовое состояние-отношение – это общее правоотношение, обладающее внутренним строением. Оно субъективировано не конкретизированным содержанием, а также длительным периодом существования. Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что наша позиция состоит в том, что в административном праве имеют место общие правоотношения, имеющие иную, чем административно-правовая природу:

конституционной, гражданско-правовой. Отрицание наличия общих административных правоотношений базируется на таком их признаке, как признак конкретности.

Таким образом, *юридический факт-состояние – это конкретное жизненное обстоятельство, характеризующееся относительной стабильностью, оно субъективировано не конкретизированным содержанием, длительным периодом существования, в течение которого самостоятельно или в совокупности с другими юридическими фактами вызывает правовые последствия и не прекращается при единовременном воздействии на общественные отношения*.

Классификация юридических фактов-состояний в административном праве исследована недостаточно. В ее основу может быть положена система признаков личности, используемая в исследованиях по теории управления: пол, возраст, социальное происхождение, национальность, принадлежность к общественному объединению, образование, квалификация, стаж работы (службы). Учитывая данную систему (а она отражает именно стабильные элементы в характеристике личности), юридические факты-состояния можно сгруппировать следующим образом: характеризующие общие физиологические признаки личности (пол, возраст, состояние здоровья); характеризующие наиболее общие социальные признаки личности (национальность, гражданство, местожительство); характеризующие семейно-бытовые отношения (состояние в браке, наличие детей, иждивенцев и т. п.); характеризующие трудовую деятельность и способ получения доходов (рабочий, служащий, иждивенец, учащийся и др.); характеризующие общественно-политическую деятельность (избрание в представительные государственные органы, награждение орденами и медалями, присвоение почетных званий); характеризующие отношение к правопорядку (судимость, привлеченность к административной ответственности).

К юридическим состояниям примыкают факты-правоотношения. Некоторые юридические состояния являются, как отмечалось, правоотношениями, но не всякое юридическое состояние – правоотношение, равно как и не всякий факт-правоотношение может расцениваться в качестве юридического состояния. Включение правоотношений в число юридических фактов нельзя рассматривать как парадокс, как подтверждение тезиса о том, что «право порождает право». В форме правоотношений выступают важнейшие, наиболее значимые общественные связи. Поэтому нет ничего удивительного в том, что право использует в качестве юридических фактов такой элемент реальности, как правовые отношения. Закрепление в нормах права фактов-правоотношений обусловлено также требованием законности, внутренними закономерностями правопорядка, предполагающего координированное возникновение и существование правовых связей. Наконец, надо указать на то, что факт-правоотношение обладает значительной социальной емкостью. В обобщенном, концентрированном виде он вбирает в себя широкий массив социальных фактов. В силу этого факты-правоотношения могут эффективно использоваться в правовом регулировании<sup>1</sup>. В административном праве правоотношения могут рассматриваться в качестве

<sup>1</sup> По мнению А. С. Пиголкина, факт-правоотношение есть производный юридический факт, вторичный по отношению к определенной группе социальных обстоятельств. Его юридическая надежность в немалой степени зависит от совершенства юридического механизма образования правоотношений. Если данный механизм не обеспечивает должного уровня законности в возникновении правоотношений, то использование такого факта повлечет перенос ошибки в новую область общественных отношений. Это обязывает проявлять осторожность в использовании фактов-правоотношений, предусматривать средства контроля в составах, включающих такие факты. См.: Общая теория права / под ред. А. С. Пиголкина. – М.: Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998. – С. 112.

юридических фактов лишь в системе так называемых сложносоставных административных правоотношений, когда одно правоотношение не может существовать без другого. Так, замещение лицом определенных должностей государственной службы (вступление в государственно-служебные правоотношения) возможно лишь с вступлением в правоотношения по допуску к сведениям, составляющим государственную тайну.

Особое место в системе юридических фактов в административном праве занимают юридические функции и юридические презумпции – своеобразные юридические факты непрерывного действия, вызывающие правоотношения. Презумпции, по мнению А. С. Пиголкина – закрепленные в законодательстве и юридической практике предположения о наличии или отсутствии фактов, с которыми закон связывает правовые последствия<sup>1</sup>. Он классифицирует презумпции на законодательные – закрепленные в праве (презумпция невиновности) и фактические – выработанные юридической практикой (незнание закона не освобождает от ответственности, при расхождении общего и специального закона действует специальный<sup>2</sup>. В теории права различают опровержимые и неопровержимые презумпции, фактические и законные презумпции.

Еще более сложный характер, по мнению В. Н. Хропанюка, имеют так называемые фикции – те фактически несуществующие положения, которые, однако, правом признаются существующими и имеющими юридическое значение. Он определяет правовые фикции как факты, признаваемые правовым актом компетентного органа, существующими и имеющими юридическое значение, хотя их существова-

<sup>1</sup> Общая теория права / под ред. А. С. Пиголкина. – С. 137.

<sup>2</sup> Советский юридический словарь / под. ред. С. Братуся, Н. Казанцева, С. Кечекьяна и др. – М.: Госюриздат, 1953. – С. 630.

ние не доказано объективно. Особое место в системе представленной классификации юридических фактов занимают преюдиции – юридические предрешения наличия или отсутствия юридических фактов (выводы постановления (решения) суда являются обязательными для судов, рассматривающих дело о возмещении имущественного ущерба, связанного с административным правонарушением).

Анализируя вопросы соотношения сроков и юридических фактов в административном праве РФ для целей соблюдения законности при рассмотрении дел об административных правонарушениях А. Е. Зюзин подчеркивает, что точное определение сроков позволяет осуществлять административно-правовое регулирование юридического состояния субъектов административного права в рамках действующего законодательства, исключая нарушения их прав и законных интересов<sup>1</sup>, и, тем самым, точно определить длительность нахождения субъектов административно-юрисдикционной деятельности в определенном правовом состоянии. В советском административном праве в качестве юридических фактов воспринимались преимущественно односторонние властные юридические акты индивидуального характера, обязательные для второй стороны административного правоотношения. Предполагалось, что издание таких правоприменительных актов не может ограничиваться сроками, поэтому соотношение сроков и юридических фактов, а, следовательно, и проблема *правовых состояний*, «обозначенных» и ограниченных сроками, в теории административного права не рассматривались. Однако срокам и правовым состояниям, имеющим место в течение определенных сроков, всегда уделялось внимание представителя-

<sup>1</sup> Зюзин А. Е. Соотношение сроков и юридических фактов в административном праве // Вестник Ассоциации вузов туризма и сервиса. – 2010. – № 1. – С. 28.

ми цивилистической доктрины, как уже неоднократно отмечалось выше. Большинство исследователей признают, что срок имеет самостоятельное правовое значение. Так, И. Б. Новицкий<sup>1</sup>, О. Ю. Шилохвост<sup>2</sup>, В. Н. Скобелкин<sup>3</sup> полагают, что срок является юридическим фактом. О. А. Красавчиков<sup>4</sup>, А. П. Сергеев<sup>5</sup>, К. Ю. Лебедева<sup>6</sup> указывают, что правовые последствия связываются с истечением (или наступлением) срока, который они считают *юридическим фактом-событием*. При этом А. П. Сергеев относит к категории событий и сами сроки. Исходя из того, что истечение (или наступление) срока является юридическим фактом-событием, он определяет сроки как моменты или периоды времени, наступление или истечение которых влечет определенные правовые последствия.

В. В. Ярков утверждает, что в качестве юридических фактов выступают не только сроки сами по себе как определенные периоды времени, но и начало течения срока, и прекращение срока, и истечение времени. При этом сроки могут быть и событиями, и действиями в зависимости от конкретной фактической ситуации<sup>7</sup>. Е. А. Суханов говорит о том, что истечение срока обычно не является ни действием, ни событием, однако он замечает, что если срок определяет-

<sup>1</sup> Новицкий И. Б. Сделки. Исковая давность. – М., 1954. – С. 53.

<sup>2</sup> Шилохвост О. Сроки в Гражданском кодексе Российской Федерации // Российская юстиция. – 1995. – № 11. – С. 14.

<sup>3</sup> Трудовое процедурно-процессуальное право / В. Н. Скобелкин, С. В. Передерин, С. Ю. Чуча и др. – Воронеж, 2002. – С. 127.

<sup>4</sup> Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. – М., 1958. – С. 168.

<sup>5</sup> Гражданское право. Т. 1 / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М., 2000. – С. 302.

<sup>6</sup> Лебедева К. Ю. Исковая давность в системе гражданско-правовых сроков: дис. ... канд. юрид. наук. – Томск, 2003. – С. 33.

<sup>7</sup> Ярков В. В. Юридические факты в механизме реализации норм гражданского процессуального права. – С. 25.

ся указанием на событие, то наступление или истечение срока относятся к юридическим фактам-событиям. Если же срок определяется лишь действиями каких-либо лиц, то начало либо прекращение срока будут являться юридическими фактами-действиями, при этом сам срок является юридическим фактом. Течение срока порождает административно-правовые последствия в совокупности с другими юридическими фактами, как часть сложносоставного юридического факта. По нашему мнению, сроки могут быть отнесены к событиям, *но это весьма специфические юридические факты*. Следовательно, можно сказать, что между двумя взаимосвязанными сроками всегда существует лежащее во времени *правовое состояние*. Например, право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении возникает у лица, в отношении которого вынесено постановление, с момента получения им копии указанного постановления и прекращается по истечении установленного срока обжалования (по общему правилу – 10 дней). По истечении месяца со дня, следующего за последним днем срока, в течение которого лицо, привлеченное к административной ответственности, должно уплатить назначенный административный штраф, должностное лицо, вынесшее постановление, приобретает обязанность обратиться к принудительному исполнению, а также обязанность решить вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Возникновение субъективных прав и юридических обязанностей означает возникновение юридической связи, представляющей собой содержание правового отношения, что подтверждает довод о значении момента начала или истечения срока как юридического факта. Таким образом, свойствами юридического факта обладают срок и окончание срока. Состояние, существующее в этот период времени, возникает с момента начала течения срока и характе-

ризуется наличием потенциальных возможностей, а также насущных обязанностей, как в примере с лицом, отбывающим административный арест. И если какое-либо лицо не обязательно пользуется всеми правами, обусловленными данным состоянием (например, правом на медицинское обслуживание арестованный воспользуется только при необходимости), то обязанности исполняются им в полной мере. Неисполнение обязанностей в данном случае влечет административную ответственность (ч. 2 ст. 20.5 КоАП РФ). В отношении истечения срока у исследователей также нет единого мнения. Представляют интерес рассуждения о том, что истечение срока нельзя отнести к событиям, потому что воля людей оказывает существенное влияние не только на сам размер установленного срока, не только на начало его течения, но и на само течение этого срока, которое по воле людей может быть приостановлено, прервано или продлено. Вместе с тем истечение срока нельзя отнести и к юридическим действиям, поскольку течение определенного срока есть частный случай течения времени, которое течет независимо от воли и деятельности людей. Будет совершенно справедливо, если мы скажем, что имеется возможность по воле людей приостановить, прервать или продлить течение срока. Однако в названных случаях имеют место юридические акты (решения о продлении, прерывании или приостановлении течения срока), становящиеся юридическими фактами, сохраняющими или изменяющими (прекращающими) имеющееся правовое отношение. Поэтому истечение срока естественным путем, равно как приостановление или прекращение течения срока по воле людей, являются юридическими фактами как определенные моменты времени. Акт о продлении течения срока, по нашему мнению, следует рассматривать как юридический факт, по сути вновь создающий состояние, имевшее место до издания данного акта и должное прекратиться к моменту его продления. Таким

образом, юридическое значение имеют моменты начала течения и окончания течения сроков, а не само течение, хотя в ряде случаев продолжительность течения срока опосредствует характер действий субъектов правоотношений. Так, если срок ввиду своей краткости не позволяет совершать действия, требующие значительных временных затрат, соответствующие полномочия или права не будут реализованы. Например, срок административного задержания в соответствии с ч. 1 ст. 27.5 КоАП РФ (по общему правилу) не может превышать 3 часов. Поэтому если задержание применялось для установления личности задержанного, но в течение установленного срока установить личность не удалось, дальнейшее задержание невозможно, следовательно, невозможна и реализация полномочий, направленных на установление личности данного лица. По мнению В. Б. Исакова, сроки – это такие юридические факты, которые могут выступать только как элементы фактического состава<sup>1</sup>. По нашему мнению, первую часть тезиса о том, что сроки устанавливаются законом или в соответствии с законом, трудно оспорить, тогда как с утверждением о том, что установление срока – это всегда юридический факт-действие, согласиться нельзя. На самом деле, момент начала течения срока далеко не всегда связывается с действием. Один и тот же момент времени знаменует не только окончание одного срока, но и начало другого, с которым связано новое (или прежнее, существовавшее до начала течения первого срока) состояние. Кроме того, моментом времени, с которым закон связывает начало течения срока, может быть событие, например, достижение гражданином призывного возраста 18 лет – момент начала течения срока, с которым закон связывает возникновение обязанностей, которые могут сохраняться до достижения этим гражданином возраста 27 лет, с которым связано зачисление гражданина, по каким либо причинам

<sup>1</sup> Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. – С. 21.

не прошедшего военную службу, в запас: в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 22 ФЗ РФ «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 года № 53–ФЗ, «...призыву на военную службу подлежат: а) граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие на воинском учете или не состоящие, но обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе». С событием (календарной датой) может быть связано также вступление в силу нормативного правового акта. Течение целого ряда сроков начинается с рождения человека (то есть события). Закон лишь связывает с этим событием начало течения сроков, но не может установить дату этого события. Итак, юридическими фактами являются конкретные моменты начала течения срока и его окончания, а также моменты приостановления и возобновления течения срока. Восстановление срока означает, по нашему мнению, предоставление индивидуальным юридическим актом уполномоченного лица возможности совершить действие лицу, срок правомочия которого истек, за пределами срока. В этом случае говорить о том, что течение срока продолжено, не представляется возможным, так как течения срока, собственно, нет. Восстановление срока имеет место, как правило, в процедуре обжалования. Заявитель подает ходатайство о восстановлении срока одновременно с жалобой. Решение о восстановлении срока означает, что жалоба принимается и начинаются соответствующие процессуальные действия. Однако ходатайство о восстановлении срока не может быть удовлетворено в расчете на то, что жалоба будет подана на следующий день, поэтому в данном случае течение срока отсутствует. Другое дело, если бы жалобщик приобщил к ходатайству больничный лист, подтверждающий, что в течение определенного срока он по состоянию своего здоровья не мог воспользоваться правомочием в установленный срок. Однако в этом случае следовало бы принять решение о приостановлении течения срока на пе-

риод болезни, а не о восстановлении пропущенного срока. Тогда жалобщик приобретет еще некоторое время на подготовку жалобы. Восстановление же срока такой возможности не предоставляет. Кроме того, моменты начала, приостановления, возобновления и окончания течения срока – юридические факты, порождающие, изменяющие или прекращающие юридические состояния, но не правовые отношения. Таким образом, *сроки в административном праве* – это установленные нормами административного права или уполномоченными субъектами в соответствии с ними временные промежутки, моменты начала, приостановления, возобновления и окончания течения которых являются юридическими фактами, порождающими, изменяющими или прекращающими определенные юридические состояния субъектов административного права<sup>1</sup>.

*В качестве характерного примера юридического факта-состояния можно привести состояние «административной наказанности» для лиц, совершивших административные правонарушения.* В соответствии с нормами ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Данное правовое состояние характеризуется тем, что оно влияет на меру ответственности лица, привлекаемого за совершение административного правонарушения. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ, повторное совершение такого же административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже под-

<sup>1</sup> См. также об этом: Труфанов М. Е. Принцип должного усмотрения в применении норм административного права // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. – 2005. – № 4. – С. 151–153.

вергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ, влечет более строгое наказание, но данный факт-состояние сам по себе правоотношением не является, так как не вызывает конкретных прав и обязанностей у того или иного субъекта административных правоотношений, и вообще здесь нет конструкции правоотношения вследствие отсутствия второго, кроме привлеченного лица, субъекта. Аналогично выглядит ситуация с состоянием «дисциплинарной наказанности» для государственных служащих, совершивших дисциплинарные проступки. Юридическим основанием возникновения такого состояния является применение одного из дисциплинарных взысканий, предусмотренных действующим законодательством для конкретных видов государственных служащих. Длительность названного правового состояния – один год: если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарному взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Однако его истечение может окончиться раньше – по правилам ч. 9 ст. 58 ФЗ РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя. В данном случае мы имеем дело с административно-правовой фикцией: фактически наказание было, но его считают условно отсутствующим.

## Глава 2. СТРУКТУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

### § 1. Проблема связи объекта и предмета в административных правоотношениях

Заимствованный в русский язык в XVI веке по одним данным из латыни, по другим – то ли из немецкого, то ли из польского языков<sup>1</sup> термин «объект» в общеупотребительном обороте традиционно рассматривается либо как предмет, составляющий часть внешнего мира, либо как предмет познания и деятельности человека<sup>2</sup>. Трактовка этого понятия, применительно к русской национальной ментальности, данная В. И. Далем, определяет его не только как противопоставляемое субъекту явление, но и как некую *самость*<sup>3</sup>, которая, в свою очередь, имеет весьма неоднозначные трактовки<sup>4</sup>. Весьма распространенная философская характеристика объекта определяет его в качестве того, что против-

<sup>1</sup> Гуськова А. П., Сотин Б. В. Популярный словарь русского языка: толково-энциклопедический. – М.: Медиа, 2003. – С. 549.

<sup>2</sup> Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина, Ф. Н. Петрова. – М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, 1955. – С. 488.

<sup>3</sup> Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 2: И-О. – М.: Русский язык – Медиа, 2006. – С. 635.

<sup>4</sup> Стоит заметить, что в традиционной натурфилософии самость трактуется как явление, фиксирующее определенность объекта (то есть самость – это не сам объект, а его свойство – Е. Л.) // URL: <http://www.ubrus.org/dictionary-units/?id=126477>

стоит субъекту в его деятельности<sup>1</sup>. Объект не просто тождествен объективной реальности, а выступает как такая ее часть, которая находится во взаимодействии с субъектом. В противовес в этой части эпистемологической (до второй половины XX века применялся термин «гносеологической»<sup>2</sup>) трактовке объекта, которая предполагает, что и сам субъект может быть объектом, концепция созерцательного материализма исходит из пассивной роли индивида во взаимодействии с объектом<sup>3</sup>. Сторонники феноменологической трактовки объекта предполагают его как нечто априорно данное субъекту и воспринимаемое им как рефлексия сознания о своих актах и о данном в них содержании<sup>4</sup>. Если исходить из того, что объективная реальность по сути дела есть категория, определяемая через понятие материи, включающей в себя не только все непосредственно наблюдаемые человеком объекты и тела природы, но и те, которые в принципе могут быть познаны в будущем, то объект административного правоотношения может быть рассмотрен только в рамках системы, включающей в себя не только управляющую и управляемую подсистемы, но и *познаваемую* субъектом подсистему. Вырабатываемые субъектом административного правоотношения знания о своих субъективных публичных управленческих правах и обязанностях и есть показатель соотношения субъекта с объектом. С высокой степенью достоверности можно утверждать, что в данном случае мы имеем дело с идеализированным объектом, то есть с тем, как конкретный субъект понимает свои права<sup>5</sup>, ведь

<sup>1</sup> См.: Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – С. 453.

<sup>2</sup> // URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CE%E1%FA%E5%EA%F2>

<sup>3</sup> См.: Философия. Ч. 2: Основные проблемы философии. – М.: Юрист, 1997. – С. 56.

<sup>4</sup> См.: Мотрошилова Н. В. Принципы и противоречия феноменологической философии. – М., 1968.

<sup>5</sup> См.: Швырев В. С. Теоретическое и эмпирическое в научном познании. – М., 1978. – С. 321–322.

объективная реальность, существующая вне зависимости от субъекта, становится объектом по мере того, как субъект вступает с ней в связь<sup>1</sup>.

Исходя из таких посылок, можно предположить, что общеэтимологическое понимание объекта как предмета, составляющего часть внешнего материального мира, предмет познания и деятельности человека<sup>2</sup>, или как того, что существует вне нас и независимо от нашего сознания<sup>3</sup>, по меньшей мере не в полном объеме отражает всю проблематику понимания объекта административного правоотношения и соотношение этого объекта с предметом правоотношения.

Довольно часто встречающаяся в юридической литературе трактовка объекта управления говорит о нем как о структуре (подсистеме), которая нуждается и испытывает управленческое воздействие от субъекта управления<sup>4</sup>. У представителей философии мы вполне можем заимствовать точку зрения о том, что объект зависит от субъекта, служит его интересам, «...является средством воздействия субъекта на новые отношения»<sup>5</sup>. Теория социального управления, являющаяся исходной для науки государственного управления и в конечном итоге и для административного права, под объектом социального управления понимает совокупность отношений, имеющих место в обществе, социальных группах, управляемую социальную систему, элементами которой являются общества, социальные группы,

<sup>1</sup> См.: Рубинштейн С. Л. Бытие и сознание. – М., 1957. – С. 56.

<sup>2</sup> См.: Словарь иностранных слов в русском языке. – М.: ЮНВЕС, 1996. – С. 486.

<sup>3</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1995. – С. 432.

<sup>4</sup> См.: Словарь административного права. – М., 1999. – С. 220.

<sup>5</sup> Садыков Б. Ф. Соотношение субъекта и объекта, объективного и субъективного в деятельности людей. Философские проблемы сознания и познания. // Научные труды. Серия «Философия». Вып. 1. – Новосибирск, 1965. – С. 48.

*Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений*  
взаимодействующие между собой по поводу реализации общих и особых интересов<sup>1</sup>. С функциональной точки зрения объект социального управления – поведение людей. Но объект социального управления и объект административного правоотношения – хоть и соотносимые, но разные явления.

В общей теории права существует подход, согласно которому объект правоотношений определяется как материальные, духовные и иные социальные блага, которые служат удовлетворению интересов и потребностей граждан и организаций и по поводу которых субъекты права вступают в правоотношения и осуществляют свои субъективные права и обязанности<sup>2</sup>. В то же время Н. Г. Александров понятие объекта правового отношения не отождествлял с понятием объекта правового регулирования<sup>3</sup>. Действительно, объектом правового регулирования являются общественные отношения, а объектом правоотношения, следовательно, должен выступать какой-либо результат такого правового регулирования общественных отношений.

Системное исследование понятия «объект административного правоотношения» требует исследования с точки зрения отношений типа «субъект – объект» и «объект – предмет».

О. С. Иоффе определяет объект правоотношения как то, «на что направлено или на что воздействует правоотношение»<sup>4</sup>, подразумевая при этом и поведение людей, и материальные объекты, на которые человек воздействует через свое поведение. С. С. Алексеевым была поддержана теория множественности объектов правоотношений,

<sup>1</sup> См.: Социальные технологии: толковый словарь. – С. 101.

<sup>2</sup> См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. – М., 1997. – С. 282.

<sup>3</sup> См.: Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. – М.: Госюриздат, 1955. – С. 116–117.

<sup>4</sup> Общая теория государства и права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1961. – С. 394.



причем он утверждал, что «субъективное право можно иметь лишь на результат деятельности, когда движение как процесс перешло в форму предметности»<sup>1</sup>. По мнению Л. С. Явича, объектом правоотношения могут быть как сами действия людей, так и их результаты, причем поведение может быть направлено на само субъективное право. Это имеет место в тех случаях, когда физическое либо юридическое лицо добивается признания за ними факта наличия у них того или иного права<sup>2</sup>. Ю. К. Толстой убежден, что от решения вопроса об объекте правоотношения во многом зависит определение места правоотношения в ряду других правоотношений<sup>3</sup>. С. С. Алексеев указывал, что вопрос об объекте правоотношения имеет существенное теоретическое и практическое значение<sup>4</sup>.

Обсуждение вопроса, связанного с определением понятия юридического термина «объект правоотношения», ведется среди ученых на протяжении длительного времени. Еще в 1905 году Д. Д. Grimm отмечал противоречивость существующих в науке мнений в отношении термина «объект права»<sup>5</sup>, а Н. Н. Алексеев в своих лекциях, относящихся к 1918–1919 годам, говоря о правоотношении, отмечал, что «понятие объекта права не принадлежит к числу ясных понятий юриспруденции», и приводил теории того времени<sup>6</sup>.

Дореволюционные российские правоведы, имея необходимость затронуть вопрос об объектах прав, редко поль-

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Об объекте права и правоотношения. – С. 295.

<sup>2</sup> См.: Теория государства и права. – Л., 1987. – С. 423.

<sup>3</sup> См.: Толстой Ю. К. К теории правоотношения.

<sup>4</sup> Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. – Свердловск, 1963. – С. 145.

<sup>5</sup> См.: Grimm Д. Д. К учению об объектах прав // Вестник права. – 1905. – Кн. 7 (сентябрь); Кн. 8 (октябрь).

<sup>6</sup> Алексеев Н. Н. Общее учение о праве. Курс лекций, прочитанных в Таврическом Университете в 1918/19 году. – Симферополь: Типография Е. К. Брешко-Брешковской, 1919. – С. 144.

зовались словосочетанием «объект правоотношения». Применительно к административному праву речь может идти об уже упоминавшихся работах А. И. Елистратова. Также следует отметить труды Г. Ф. Шершеневича, исследовавшего «объект юридического отношения» в качестве «повода», по которому оно возникает<sup>1</sup>. Говорил об объектах юридических отношений и И. М. Тютрюмов<sup>2</sup>. Н. Н. Алексеев, хотя и отнес вопрос об объекте в раздел учения о правоотношении, тем не менее ставил его как вопрос об объекте права<sup>3</sup>. Таким образом, данные авторы объект рассматривали как необходимый элемент правоотношения, принадлежащий ему в качестве оппозиции другого элемента – субъекта, а не как объект направленности собственно правоотношения.

С течением времени в отечественной юридической науке вопрос об объекте правоотношения был заменен вопросом об объекте, на который правоотношение, отождествляемое здесь с правом и обязанностью, направлено<sup>4</sup>. При существующих стереотипах в понимании правоотношения как философской категории поиск объекта именно у правоотношения как раз и не дает возможности найти такой объект. Поиск реального объекта явления на идеальном уровне неотвратимо начинает подменяться поиском оправдания (цели существования – Е. Л.) этого явления; вместо личного объекта пытаются найти цель, должный объект<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. – Тула: Автограф, 2001. – С. 73; Его же. Общая теория права. Вып. 3. – М.: Издание братьев Башмаковых, 1912. – С. 570.

<sup>2</sup> Тютрюмов И. М. Гражданское право. – Юрьев: Типография К. Маттисена, 1922. – С. 38.

<sup>3</sup> Алексеев Н. Н. Общее учение о праве. Курс лекций, прочитанных в Таврическом Университете в 1918/19 году. – С. 146, 147–148.

<sup>4</sup> См., например: Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебное пособие / под ред. В. Г. Стрекозова. – С. 313; Иоффе О. С. Избранные труды: в 4 т. Т. 2: Советское гражданское право. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 113, 233.

<sup>5</sup> Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Вып. 3. – С. 588, 590, 595.

И здесь, конечно, прав Д. Д. Гримм, предостерегавший от смешения «объекта в смысле элемента отношения» «с объектом в смысле общей цели, которая имеет быть достигнута при посредстве установления данного абстрактного типа, данного юридического института»<sup>1</sup>, и критиковавший Берлинга, прямо провозглашавшего тождество объекта и цели<sup>2</sup>.

При этом упускается из виду, что право как воля есть явление реального мира, хотя и весьма своеобразное, субъективно-объективное.

Популярны ныне предложения отказаться от философского понимания объекта<sup>3</sup> и попытаться выстроить некое «собственно правовое понятие объекта»<sup>4</sup>. Правда, в отличие от общей теории права, представители административно-правовой науки со свойственной им конкретностью все же не отрицают данного понятия, хотя и дают ему разноплановую трактовку.

Так, В. М. Манохин считает, что объектами административных правоотношений могут быть действия, имущество, предметы духовного богатства и культуры, правовой статус гражданина, его здоровье, отдых и спокойствие, ограничение прав или личной свободы<sup>5</sup>.

Ю. М. Козлов доказывает, что именно поведение людей, совершаемые ими действия или бездействие – вот тот

<sup>1</sup> Гримм Д. Д. К учению об объектах прав // Вестник права. – 1905. – Кн. 8 (октябрь). – С. 107.

<sup>2</sup> Гримм Д. Д. К учению об объектах прав // Вестник права. – 1905. – Кн. 7 (сентябрь). – С. 191–192.

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Об объекте права и правоотношения. – С. 286; Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. – С. 155; Латыев А. Н. Вещи как объекты обязательств // URL: <http://www.yurclub.ru/docs/civil/article64.html>; Рыбалов А. О. Абсолютные права и правоотношения // Правоведение. – 2006. – № 1. – С. 140–142.

<sup>4</sup> Байбак В. В. Обязательственное требование как объект гражданского оборота. – М.: Статут, 2005. – С. 35.

<sup>5</sup> См.: Манохин В. М. Административное право: курс лекций. – Саратов, 1968.

внешний объект (предмет), с которым связываются правомочия и обязанности участников административно-правовых отношений, а не наоборот. Таким образом, по его мнению объектом административных правоотношений является деятельность, действия, поведение людей<sup>1</sup>. Категория объекта связывается, таким образом, непосредственно с субъектом.

Нам все же больше импонирует позиция, согласно которой объектом правового отношения выступает то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников, иными словами, то, ради чего возникает само правоотношение. Субъективное право открывает перед его обладателем возможность чем-то владеть, пользоваться, распоряжаться, вести себя определенным образом, претендовать на действия других. Все это подпадает под понятие объекта. Обязанность призвана обеспечивать осуществление данного права, а следовательно, нормальное функционирование правового отношения в интересах управомоченного и государства в целом.

Человек, как таковой, может быть субъектом, но не объектом права и правоотношений. Только в рабовладельческом обществе раб рассматривался в качестве объекта купли-продажи, иначе говоря – «говорящей вещи». В современных правовых системах подобное не допускается, хотя подпольная торговля людьми, к сожалению, в отдельных странах имеет место, и в довольно широких масштабах. Но это уголовно наказуемые деяния.

Как известно, общим объектом (предметом) правового регулирования являются общественные отношения. Но общественные отношения – сложная и многоэлементная реальность. Нормы права и складывающиеся на их основе правоотношения опосредствуют не все, а лишь отдельные виды, фрагменты, участки, сферы этих отношений. Поэтому

<sup>1</sup> См.: Козлов Ю. М. Административные правоотношения. – С. 109–112.

последовательно встает вопрос о том, что же конкретно может быть и фактически выступает объектом разнообразных правоотношений. Различие между объектом права в целом и объектами конкретных правоотношений, возникающих в результате его действия, заключается как в степени конкретизации, так и в наличии или отсутствии субъективной составляющей в соответствующих объектах.

Исходя из этого, в зависимости от характера и видов правоотношений (с входящими в них субъективными правами и юридическими обязанностями) Н. И. Матузов<sup>1</sup> выделяет следующие объекты правоотношений:

1. Материальные блага (вещи, предметы, ценности). Характерны главным образом для гражданских, имущественных правоотношений (купля-продажа, дарение, залог, обмен, завещание и т. п.).

2. Нематериальные личные блага (жизнь, честь, здоровье, достоинство, свободу, безопасность, неприкосновенность человека). Типичны для уголовных и процессуальных правоотношений.

3. Поведение, действия субъектов, разного рода услуги и их результаты. Это главным образом правоотношения, складывающиеся на основе норм административного права в сфере управления, бытового обслуживания, хозяйственной, культурной и иной деятельности.

4. Продукты духовного творчества (произведения литературы, искусства, живописи, музыки, скульптуры, а также научные открытия, изобретения, рационализаторские предложения – все то, что является результатом интеллектуального труда).

5. Ценные бумаги, официальные документы (облигации, акции, векселя, лотерейные билеты, деньги, приватизационные чеки, паспорта, дипломы, аттестаты и т. п.). Они

<sup>1</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. – М.: Юристъ, 2004.

Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений  
могут стать объектом правоотношений, возникающих при их утрате, восстановлении, оформлении дубликатов.

В таком аспекте на сегодняшний день существуют две основных позиции по вопросу, что является объектом правоотношения. Согласно первой, выраженной в обобщенном виде, объектом правоотношения являются материальные или нематериальные блага, на которые направлено (или на которые воздействует) поведение всех его участников, осуществляемое в рамках их прав и обязанностей. Так, А. П. Дудин, специально исследовавший проблему объекта правоотношения, определил его как «...предмет, на который направлена деятельность субъектов правоотношения, осуществляемая в процессе реализации ими своих юридических прав и обязанностей»<sup>1</sup>. Н. И. Матузов отмечает, что «объектом правоотношения выступает то, на что направлены субъективные права и юридические обязанности его участников...»<sup>2</sup>. В. С. Основин подчеркивал, что объектом правоотношения является «...тот предмет или явление, которое объединяет субъектов, связанных правомочиями и обязанностями»<sup>3</sup>. В учебнике «Советское гражданское право», изданном в 1979 году под редакцией В. П. Грибанова и С. М. Корнеева, объект правоотношения определяется как «то, на что может (по отношению к управомоченному лицу) или должно (по отношению к обязанному лицу) воздействовать поведение субъектов правоотношения...»<sup>4</sup>. Авторы учебника «Гражданское право» под редакцией Е. А. Суханова определяют объект гражданского правоотношения как то, «...по поводу чего возникает и осуществляется деятельность его участников»<sup>5</sup>. В какой-то мере аналогичной точки

<sup>1</sup> Дудин А. П. Объект правоотношения. – Саратов, 1980. – С. 68.

<sup>2</sup> Теория государства и права. – Саратов, 1995. – С. 405.

<sup>3</sup> Основин В. С. Государственно-правовые отношения. – М., 1965. – С. 63.

<sup>4</sup> Советское гражданское право. Т. 1. – М., 1979. – С. 100.

<sup>5</sup> Гражданское право. Т. 1. – М., 1993. – С. 51.

зрения по вопросу об объекте правоотношения придерживаются и ряд процессуалистов. Так, В. П. Божьев отмечает, что «...под объектом понимается то, по поводу чего или в связи с чем совершаются действия субъектов правоотношения»<sup>1</sup>. Несмотря на некоторые различия в определениях, все вышеуказанные исследователи сходятся на том, что объект правоотношения связывает его субъектов друг с другом.

Согласно второй позиции, главное в определении объекта – управомоченное лицо, ибо именно его интересами устанавливается объект правоотношения. Среди представителей этой точки зрения В. А. Мицкевич и С. С. Алексеев.

В какой-то мере сторонником этой позиции являлся и С. Ф. Кечекьян (хотя последний и не признавал понятие «объект правоотношения»<sup>2</sup>), отмечающий: «Те блага и те действия управомоченного лица или других лиц, на которые направлены права и обязанности в данном правоотношении и ради которых возникает само правоотношение, именуется объектом права. Права и обязанности могут быть направлены на следующие объекты: а) вещи, б) действия обязанных лиц, в) действия управомоченного лица, д) продукты духовного творчества»<sup>3</sup>.

В. А. Мицкевич под объектом правоотношения понимает «...те материальные и духовные блага, предоставлением и использованием которых удовлетворяются интересы управомоченной стороны правоотношения»<sup>4</sup>. С. С. Алексеев также считает, что «круг объектов правоотношения очерчивается через интерес управомоченного»<sup>5</sup>. Однако он от-

<sup>1</sup> Божьев В. П. Уголовно-процессуальные правоотношения. – М., 1975. – С. 136.

<sup>2</sup> См.: Кечекьян С. Ф. Правоотношение в социалистическом обществе. – С. 137–140.

<sup>3</sup> См.: Теория государства и права. – М., 1962. – С. 471.

<sup>4</sup> Теория государства и права: курс лекций. – М., 1995. – Т. 2. – С. 106.

<sup>5</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. – С. 157.

метил, что на объект правоотношения направлены активные действия либо обязанного (в правоотношениях активного типа), либо управомоченного (в правоотношениях пассивного типа) лица<sup>1</sup>. По мнению М. В. Карасевой<sup>2</sup>, определение объекта правоотношения через интерес управомоченного лица является в значительной мере сориентированным на цивилистическую модель правоотношения, где реализуются частные интересы различных субъектов, то есть интересы микроуровня, и, следовательно, где достаточно легко выделить интересы управомоченного и обязанного лица. Что же касается публично-правовых отраслей права, то, по мнению М. В. Карасевой, вряд ли можно всегда очертить объект правоотношения через интерес управомоченного лица. Применительно к государственному (конституционному) праву на это в свое время обращал внимание В. С. Основин<sup>3</sup>.

Со своей стороны мы считаем, что под объектом административного правоотношения следует понимать то, на что направлено поведение его участников, детерминированное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей.

Несмотря на то, что категория «интерес» получила довольно долгое историческое развитие в зарубежных доктринах наряду с конструкцией субъективных прав и обязанностей, она сравнительно недавно стала восприниматься отечественными учеными в качестве необходимого элемента структуры публичных правоотношений. Причем применительно к административным правоотношениям данная категория может рассматриваться двояко – как элемент содержания правоотношения (законный интерес) и как явление, определяющее содержание объекта административного правоотношения.

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. – С. 158.

<sup>2</sup> Карасева М. В. Финансовое правоотношение. – С. 142.

<sup>3</sup> См.: Основин В. С. Государственно-правовые отношения. – С. 63.

Интерес (от лат. interest – имеет значение, важно):

1) в социологии – реальная причина социальных действий, лежащая в основе непосредственных побуждений – мотивов, идей и т. п. – участвующих в них индивидов, социальных групп;

2) в психологии – отношение личности к предмету как к чему-то для нее ценному, привлекательному. Содержание и характер интереса связаны как со строением и динамикой мотивов и потребностей человека, так и с характером форм и средств освоения действительности, которыми он владеет<sup>1</sup>.

Многие сторонники выражения общественных отношений через понятие «интерес» основываются на высказывании почти забытого ныне Ф. Энгельса о том, что «экономические отношения каждого общества проявляются прежде всего как интересы»<sup>2</sup>.

Понятие «интерес» приобретает новое содержание, когда оно закреплено в законодательстве. Правовое регулирование публичных общественных отношений нацелено на достижение задач, которые государство ставит перед органами, осуществляющими управленческие функции. В каждой отрасли права можно выявить некую доминанту, обусловленную характером интересов.

Понятие «интерес» рассматривается в психологическом (субъективном) и социологическом (объективном) аспектах. В первом случае интерес рассматривается как продукт деятельности мозга, как побудительный мотив к действию, в основе которого лежит осознанная потребность – интерес (субъективный интерес), выражающая внутренне эмоциональное отношение субъекта к объекту.

<sup>1</sup> Краткая российская энциклопедия. – М.: Большая российская энциклопедия, 2005.

<sup>2</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 39 т. – 2-е изд. – М., 1961. – Т. 18. – С. 271.

В социологическом (объективном) аспекте интерес выступает как понятие, обозначающее и характеризующее нечто объективно значимое для индивида, общества. Если потребность – это отношение субъекта к предмету потребности, то интерес – это отношение между субъектами по поводу этой потребности, как взаимосвязь индивидов их связей (социальный аспект)<sup>1</sup>. Поэтому интерес – это объективно-субъективная категория, выражающая направленность общества, государства и личности на предметы и объекты, способные удовлетворить определенную потребность<sup>2</sup>.

Анализ структуры интереса В. Н. Винокуровым<sup>3</sup> позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, на основании такой модели интереса нетрудно убедиться в том, что она по существу является моделью общественного отношения. Во-вторых, необходимо выделять две группы интересов: интересы субъектов отношения, сцепляющие их и находящиеся внутри конкретного отношения, и интересы государства, выраженные в норме права, находящиеся вне отношения, которое охраняется, так как является объектом направленности интереса. В-третьих, понятие «интерес» позволяет конкретизировать субъект отношений. Если понятие «общественное отношение» и его составной элемент – возможность не поддаются или трудно поддаются видовой дифференциации, то этого нельзя сказать о носителе этих возможностей.

<sup>1</sup> Здравомыслов В. Г. Проблемам интереса в социологической концепции. – Л., 1964. – С. 29; Шайкенов Н. А. Правовое обеспечение интересов личности. – Свердловск, 1990. – С. 10, 19; Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия (теоретические аспекты субъективного права). – Саратов, 1972. – С. 209.

<sup>2</sup> Замосковцев П. В. Некоторые вопросы системы Особенной части советского уголовного законодательства // Сибирские юридические записки. Вып 2. – Омск, 1971. – С. 7.

<sup>3</sup> Винокуров В. Н. Интересы как способ конкретизации непосредственного объекта преступления // Журнал российского права. – 2009. – № 5.

По мнению Е. К. Каиржанова, интерес и общественные отношения соотносятся как явление (интересы) и сущность (общественные отношения), где интерес выступает конкретным выражением общественных отношений<sup>1</sup>. Категории «явление» и «сущность» выражают соотнесение поверхностных и глубинных уровней действительности. Сущность – внутренняя, глубинная, скрытая, относительно устойчивая сторона того или иного явления, определяющая его природу. Явление – внешние, наблюдаемые, изменчивые характеристики того или иного предмета<sup>2</sup>.

Частноправовой интерес опосредуется частноправовыми отношениями, а публичный интерес – публичными. Соответственно, в государственном управлении присутствует публичный государственно-управленческий интерес.

Под публичным интересом может пониматься следующее: «охраняемый законом интерес общества»<sup>3</sup>, «общественный интерес»<sup>4</sup>, «интерес больших социальных групп»<sup>5</sup>, «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности»<sup>6</sup>, «государственный интерес»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Каиржанов Е. К. Интересы трудящихся и уголовный закон. Проблема объекта преступления. – Алма-Ата, 1973. – С. 51, 56.

<sup>2</sup> Введение в философию: учебник: в 2 ч. / Т. И. Фролов и др. – М., 1989. – Ч. 2. – С. 112–113.

<sup>3</sup> Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. В. Яркова. – М., 2003. – С. 667 (автор комментария – Б. Я. Полонский).

<sup>4</sup> Будаков Е. Принципиальное значение дела и нарушение публичного интереса – основания к отмене решения суда в порядке ревизии по ГПК Германии и в порядке надзора по АПК РФ // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 11. – С. 37.

<sup>5</sup> Нешатаева Т. Н. Соответствовать требованиям европейских стандартов / Обсуждаем статью 304 нового АПК РФ (дискуссия) // Арбитражная практика. – 2003. – № 5. – С. 53.

<sup>6</sup> Тихомиров Ю. А. Публичное право. – М., 1995. – С. 55.

<sup>7</sup> Павлушина А. А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма // Журнал российского права. – 2003. – № 6.

Непосредственное практическое использование любого из перечисленных выше терминов, по мнению А. Е. Ефимова, представляется затруднительным в силу той же чрезмерной неконкретности каждого из них<sup>1</sup>.

В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ всегда отмечалось, что приоритетом публичной власти должно стать повышение качества жизни, решение проблем граждан страны, защита их законных прав и интересов. Однако такое провозглашение еще не означает действенную реализацию данных мер на практике. Нередко интересы государства подменяются стремлением извлечь выгоду небольшой группы лиц, лоббированием их интересов<sup>2</sup>.

Важным является решение вопроса об оптимальном соотношении публичного и личного интереса, что непосредственно обуславливает особенности объекта административных правоотношений.

Выделяя общие признаки частных и публичных интересов, Л. А. Шарнина<sup>3</sup> относит к ним, во-первых, то, что их формирование осуществляется вполне лично. Через индивидуальное осознание рождаются интересы, составляющие как индивидуальное, так и общее благо. Следует разделять частные и личные интересы. Частный интерес, как уже упоминалось, опосредуется нормами гражданского и иных частных отраслей права, личный же может быть опосредован и публичным правом, но может существовать лишь в связке личное-публичное. Личный интерес, состоящий, например, в получении неким гражданином высшего профес-

<sup>1</sup> Ефимов А. Е. О нарушении публичных интересов по смыслу пункта 3 статьи 304 АПК РФ // Юрист. – 2006. – № 4.

<sup>2</sup> Колесников Г. Г. Влияние публичных и частных интересов на динамику нормотворчества в таможенной сфере // Таможенное дело. – 2009. – № 2.

<sup>3</sup> Шарнина Л. А. Частные и публичные интересы в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 14.

сионального образования, и публичный интерес по охране государственных границ осознаются конкретными людьми. Во-вторых, их удовлетворение лежит через удовлетворение интересов индивидов. В любом случае в результате реализации интересов пользу ощущают конкретные люди: от реализации приведенного нами личного интереса пользу получает конкретное лицо, а от реализации интереса по охране государственных границ – все граждане государства. Но данный личный интерес реализуется в сфере публичных, но не частных общественных отношений.

Поскольку в публичном управленческом интересе заключается общее благо, обладание которым ценно для каждого индивида, являющегося субъектом или объектом государственного управления, ограничение прав и свобод личности вполне возможно, исходя из публичных интересов. В таком соотношении личного и публичного интереса заключается социальная справедливость. Ограничение права производится не в пользу какого-то иного лица, а в пользу общего блага, значит, и блага лица, права которого ограничиваются.

В административном процессе правовые понятия «публичное» и «частное» несут уже комплексную смысловую нагрузку, отошли от своего материально-правового содержания, поскольку индивидуальным (личным) может быть обращение за защитой интереса, вытекающего (формулировка, закрепленная законом, с которой мы не вполне согласны) из административного или иного публичного правоотношения. Тем не менее в процессуальном смысле это обращение за защитой личного интереса.

С другой стороны, защитой публичного интереса, по нашему мнению, следует считать и обращение в защиту интересов большого круга лиц (неопределенного круга лиц), когда интересы эти хотя и вытекают из частноправовых отношений, но в силу того, что субъектов нарушенного права

много, ситуация их защиты приобретает публичное, общественное значение. И именно поэтому в чужих интересах, в интересах этой большой группы лиц обращается государственный или иной орган со специальной компетенцией<sup>1</sup>.

При отсутствии разумного баланса публичных и частных интересов может возникнуть конфликт интересов, приводящий к спорам в публичной сфере.

Итак, определяющим элементом объекта административного правоотношения выступает публичный интерес, являющийся выражением группового индивидуального интереса, который определяется административно-правовой политикой.

Предмет административного правоотношения является частью объекта, выражает его наиболее существенные черты, но не поглощает его.

Часто соотношение объекта и предмета правоотношения замыкается на дихотомическую конструкцию типа «что-то представляет собой часть чего-то». По мнению Н. В. Сильченко, в исследованиях предмета публичного правоотношения сложилась такая же ситуация, как и в исследованиях предмета правового регулирования «...суть которой в том, что, несмотря на большую теоретическую и практическую важность для юридической науки данной научно-правовой конструкции, ее общетеоретические разработки сегодня осуществляются неудовлетворительно»<sup>2</sup>.

Аналогичную проблему, но в динамике развития (построения и написания) диссертационных исследований, рассматривает Г. Х. Валеев<sup>3</sup>, указывая, что выделение объекта и

<sup>1</sup> Павлушина А. А. Защита публичного интереса как универсальная процессуальная форма.

<sup>2</sup> Сильченко Н. В. Проблемы предмета правового регулирования // Государство и право. – 2004. – № 12. – С. 61–64.

<sup>3</sup> Валеев Г. Х. Объект, предмет и тема научного исследования // Педагогика. – 2002. – № 2. – С. 27–31.

предмета исследования не только для начинающего, но даже и для достаточно зрелого ученого подчас становится камнем преткновения, так как до сих пор в недостаточной степени разработаны методологические требования к формулированию ключевых понятийно-терминологических категорий, которые определяют содержание и направленность исследования. В некоторых случаях эти две категории – «объект» и «предмет» – преподносятся в качестве синонимичных: в одном и том же источнике объект (лат. *objectum* – предмет) – это «...то, что существует вне нас и независимо от нашего сознания и является предметом познания, практического воздействия»<sup>1</sup>, а предмет – это «...всякая материальная вещь, объект познания»<sup>2</sup>.

Следует указать на то, что ряд авторов в принципе не разграничивают объект и предмет правоотношения. Такое разграничение, на наш взгляд, зависит от того, какой теории правоотношения придерживается автор: монистической или плюралистической. С точки зрения монистической концепции у всех правоотношений имеется единый, общий объект – поведение людей. Эта концепция исходит из того, что только действия, поступки людей подвергаются регулированию правовыми нормами и лишь поведение человека способно реагировать на правовое воздействие. С точки зрения плюралистической концепции у правоотношений существуют разнообразные объекты, объекты правоотношений столь же многообразны, сколь многообразны и регулируемые правом общественные отношения. Эта концепция исходит из того, что субъективное право – это не только право на действия (свои или чужие), но и на определенные блага. Многие авторы, исследовавшие проблему правоотношения и предлагавшие различать объект правового регулирования и объект

<sup>1</sup> Кондаков И. И. Логический словарь. – М.: Наука, 1971. – С. 350.

<sup>2</sup> Там же. – С. 413.

Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений

правоотношения, объект правоотношения и объект права, объект правоотношения и объект прав и обязанностей и т. д., никак не выражают свое мнение по поводу разграничения объекта правоотношения и его предмета. Ю. К. Толстой в работе «К теории правоотношения», уже неоднократно упоминавшейся в данном исследовании, приводит в пример мнения различных авторов по указанной проблематике. Так, О. С. Иоффе различает объект нормы права и объект правоотношения<sup>1</sup>; О. А. Красавчиков – объект правового регулирования и объект правоотношения<sup>2</sup>; А. К. Юрченко – предмет правового регулирования и объект правоотношения<sup>3</sup>; С. И. Вильнянский – объект воздействия объективного права и объект правоотношения<sup>4</sup>; Л. С. Явич – объект правового регулирования и объект прав и обязанностей; А. К. Стальгевич – объект правоотношения и объект прав и обязанностей; Г. И. Федькин – объект права собственности и объект правоотношения. И только Г. А. Аксененок разграничивает предмет правоотношения и объект права, при этом отождествляя предмет правоотношения с предметом регулирования, понимая под предметом правоотношения общественные отношения, и объект права, каким в земельных правоотношениях является земля<sup>5</sup>.

Понятие предмета административного правоотношения в нашей концепции выражает правовой смысл, пред-

<sup>1</sup> См.: Иоффе О. С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1949. – С. 85.

<sup>2</sup> Красавчиков О. А. Теория юридических фактов в советском гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1950. – С. 4.

<sup>3</sup> Юрченко А. К. Объект изобретательского права. Очерки по гражданскому праву. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1957. – С. 227.

<sup>4</sup> Вильнянский С. И. Лекции по советскому гражданскому праву. – Харьков: Изд-во Харьковского университета, 1958. – С. 84.

<sup>5</sup> Аксененок Г. А. Земельные правоотношения в СССР. – М.: Госюриздат, 1958. – С. 71–73.



назначение и цель правоотношения – конкретизацию абстрактного содержания реализуемой нормы права. Предмет правоотношения в таком случае – это реализованное, индивидуально-конкретизированное выражение объекта правоотношения. В чем же разница? Точнее, что нужно добавить к предмету административного правоотношения, чтобы получить объект? Для этого необходимо рассмотреть структуру публичного государственно-управленческого интереса. Структура интереса включает в себя интеллектуальный<sup>1</sup> и поведенческий аспекты. В этом смысле правы те авторы, которые включают в объект правоотношения поведение людей. Но это ограниченное толкование. Без интеллектуальной составляющей интерес существовать не может. Если угодно, то интеллектуальный элемент – имманентное свойство интереса. Интеллектуальный аспект интереса предшествует поведенческому его выражению. Речь может идти лишь о тех действиях, которые носят юридически значимый характер. Действия эти могут носить разноплановый характер, быть правомерными и неправомерными. В силу того, что действия и бездействие, в отличие от мыслительной деятельности, могут быть восприняты иными участниками административного правоотношения (оспорены, наказаны, поддержаны), то именно их можно считать предметом правоотношения. Встает вопрос о том, а следует ли вообще говорить о юридическом значении интеллектуальной составляющей. Особенно рельефно ответ на этот вопрос просматривается в административно-деликтных правоотношениях, где при назначении административного наказания могут учитываться данные о личности лица, привлекаемого

<sup>1</sup> Интеллектуальная составляющая интереса также имеет сложную структуру, включая в себя в том числе и правовые убеждения, см., например: Аскерова Л. А. Правовые убеждения: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2012. – С. 11–13.

к административной ответственности. Иногда мотив имеет значение при квалификации деяния. А мотив – это интеллектуальная составляющая. В конце концов, если рассматривать в качестве примера административно-деликтные правоотношения, то они, как правило (если не брать в расчет публичные компенсации и административную ответственность юридических лиц), возникают по поводу виновных (в субъективном смысле) действий и бездействия.

Таким образом, мы считаем, что объект и предмет административного правоотношения отличаются исключительно интеллектуальной составляющей, приобретающей юридическое значение, если имеют место различные формы ее правового закрепления.

## **§ 2. Некоторые проблемы субъектного состава административных правоотношений**

Специфика субъекта административного правоотношения предполагает его конкретность в сравнении с юридическими фикциями типа «Российская Федерация», «субъект Российской Федерации», «народ», которые используются при характеристике близких к административным конституционных правоотношений. Субъектом административного правоотношения могут выступать любое физическое лицо и любая легальная организация. В современных условиях нельзя утверждать, что обязательным субъектом административных правоотношений выступают только государственные органы или их должностные лица, хотя очень часто так оно и есть.

Система социального управления, в которую в качестве основной подсистемы входит и государственное управление, предполагает наличие еще минимум двух управленческих подсистем – муниципальной и корпоративной.

До принятия действующей Конституции РФ вопрос о

том, относить или не относить органы местного самоуправления к субъектам административных правоотношений, трактовался довольно противоречиво. Так, Г. И. Петров утверждал, что «...местные Советы, органы суда и прокуратуры исполнительную и распорядительную деятельность не осуществляют и поэтому не могут быть участниками административно-правовых отношений»<sup>1</sup>. С другой стороны, Н. Г. Салищева в те годы считала, что «...в действительности нормы административного права регулируют те общественные отношения, которые складываются в процессе исполнительной и распорядительной деятельности всех органов Советского государства (например, вопросы прохождения государственной службы, организации внутреннего контроля и т. д.)»<sup>2</sup>. Имевший смысл для того периода развития нашего государства спор после коренных изменений общественно-политического строя, после проведения конституционной реформы обретает несколько иной смысл. Не исключается возможность наделения органов местного самоуправления, государственных корпораций и иных субъектов полномочиями государственно-управленческого характера.

С уверенностью можно сказать, что правоотношения в рамках деятельности исполнительных органов местного самоуправления, связанные с реализацией отдельных государственных полномочий управленческого характера, безусловно, носят характер административных.

Необходимо дифференцированно подходить к данному вопросу, учитывая, что органы местного самоуправления и их должностные лица могут выступать как обязательные субъекты административных правоотношений, если они яв-

<sup>1</sup> Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения. – С. 49.

<sup>2</sup> Административное право: учебник / под ред. А. Е. Лулева. – М.: Юридическая литература, 1967. – С. 5–6.

*Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений*

ляются в конкретном общественном отношении стороной, наделенной государственно-властными управленческими полномочиями, а другая сторона (стороны) такими полномочиями не обладает. Но есть и другие варианты участия органов местного самоуправления в административных правоотношениях. Они могут быть наделены государственно-властными управленческими полномочиями, но вступать в правоотношения с органами, также наделенными государственно-властными управленческими полномочиями на принципах подчиненности или подконтрольности (поднадзорности). Примером могут служить отношения, возникающие при осуществлении государственного контроля за реализацией органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Еще одним вариантом участия органов местного самоуправления в административных правоотношениях может выступать их участие в качестве субъекта, не наделенного государственно-властными управленческими полномочиями. Например, если орган местного самоуправления является юридическим лицом, то законодательство об административных правонарушениях не исключает возможности привлечения этого органа к административной ответственности.

Следующей управленческой подсистемой, на которую следует обратить внимание при анализе субъектного состава административных правоотношений, является система корпоративного (иногда в литературе – внутриорганизационного) управления. При этом не следует упускать из виду, что статус конкретных государственных корпораций различается между собой в части, связанной с осуществлением государственно-управленческих функций. Есть госкорпорации, такими функциями наделенные, например, «Государственная корпорация по атомной энергии “Росатом”»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Часть 2. ст. 10 Федерального закона от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (в ред. от 1 декабря

Иные же государственные корпорации, например, «Российская корпорация нанотехнологий», не выполняют функций государственного управления, а лишь содействуют реализации государственной политики в соответствующей сфере деятельности (см., например, ч. 1. ст. 3 Федерального закона от 19 июля 2007 года № 139–ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий»<sup>1</sup>).

Фактически государственные корпорации заняли место среди субъектов государственного управления, не являясь органами государственной власти. Не вполне ясна цель передачи функций соответствующих федеральных агентств госкорпорациям, если иметь в виду, что высшие должностные лица Российской Федерации всячески открещиваются от упоминания о государственном капитализме. Интересно и то, что статус госкорпораций закрепляется федеральным законом, а не указом Президента РФ. Но не факт, что это добавит стабильности системе государственного управления. Похоже, что вслед за ФРГ в нашей стране «модной» стала теория М. Массенета «new public management», основы которой в свое время были выражены в опубликованной еще в 1975 году работе «Новое управление общественными делами. За государство без бюрократии». Подменять ежедневную, кропотливую управленческую деятельность созданием новых организационных структур – традиция нашего отечества. Не случайно применительно к государственным корпорациям появилось выражение: «...если знаешь, что делать, – создавай госкорпорацию»<sup>2</sup>. Правда, финансовый кризис заставил изменить отношение публичной власти к

2007 года № 318–ФЗ). См.: Российская газета. – 2005. – 28 ноября; 2007. – 5 декабря.

<sup>1</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 30. – Ст. 3753.

<sup>2</sup> Репов С., Фуфырин А. Отдаться на 9,36% // Аргументы и факты. – 2008. – № 10. – С. 2.

такого рода субъектам, что выразилось в стремлении высшего руководства страны не только проверить деятельность госкорпораций, но и оценить необходимость существования такого рода организационно-правовой формы юридических лиц<sup>1</sup>.

Характеристика властвующих субъектов административных правоотношений и проблем, с ними связанных, отнюдь не отодвигает на второй план проблемы собственно физических лиц как субъектов административных правоотношений. Обязательным условием для этого является административная правосубъектность. Соответственно, необходим анализ некоторых проблем, с ней связанных<sup>2</sup>. Мы разделяем позицию тех авторов, которые включают в правосубъектность еще и деликтоспособность<sup>3</sup>. Связано это с тем, что возможность лица нести публично-правовую ответственность не всегда прямо зависит от его дееспособности. Применительно к деликтным правоотношениям даже не применяется термин «дееспособность», а применяется термин «вменяемость», призванный охарактеризовать субъекта правоотношений именно с позиции ответственности, а не с позиции возможности своими действиями нести обязанность. Мнение о включении деликтоспособности в дееспособность вытекает из видения только одной сто-

<sup>1</sup> Медведев упразднит госкорпорации, созданные Путиным? // URL: [http://www.newsland.ru/News/Detail/id/349530/cat/44/?\\_openstat=ZGlyZWN0LnlhbmRleC5ydTsxNTg2MjA2OzQ2NDE2NTA7eWFWuZGV4LnJlOmdlYXJhbnRlZQ](http://www.newsland.ru/News/Detail/id/349530/cat/44/?_openstat=ZGlyZWN0LnlhbmRleC5ydTsxNTg2MjA2OzQ2NDE2NTA7eWFWuZGV4LnJlOmdlYXJhbnRlZQ)

<sup>2</sup> См., например: Нечаева А. М. О правоспособности и дееспособности физических лиц // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 34; Новикова Ю. С. Общая теория правоотношения. – Челябинск, 2004. – С. 88.

<sup>3</sup> См., например: Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2002. – С. 192.; Князев С., Яшин А. Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации // URL: <http://democracy.ru/library/learning/lectures/page4.html>

роны административно-правовой ответственности, а именно – обязанности лица, совершившего правонарушение, претерпевать неблагоприятные последствия в виде соответствующих санкций. Однако ответственность предполагает еще и действия соответствующего уполномоченного органа по применению соответствующих санкций. Если по тем или иным причинам, отраженным в законе (например, отсутствие у юридического лица денежных средств или иного имущества для уплаты административного штрафа), санкцию реализовать невозможно, то лицо, привлекаемое к ответственности, оставаясь дееспособным, не является деликтоспособным применительно к конкретному делу.

Если рассматривать каждый элемент административной правосубъектности физических лиц, то хотелось бы сконцентрироваться не на их общепризнанной характеристике<sup>1</sup>, а на спорных теоретических и практических аспектах данного явления.

Первая проблема, с которой сталкиваешься и в теории и на практике – это момент возникновения публичной правоспособности. Мы не считаем истиной в последней инстанции не столь редкую позицию, которая выражается в тезисе типа «признание лица субъектом права до его рождения или после смерти юридически несостоятельно, поскольку в таком случае лицо не может реализовать свое право или исполнить обязанность»<sup>2</sup>. Представляется, что в данной позиции просто смешиваются понятия «субъект права» и «субъект правоотношения», хотя мы также считаем, что вряд ли стоит говорить о субъекте права после смерти, а вот до рождения – в определенном смысле можно. Если ис-

<sup>1</sup> См., например: Кучинский В. А. Современное учение о правоотношениях. – Минск: Интегралполиграф, 2008. – С. 114–127.

<sup>2</sup> Бурьянова Е. И. Условия, определяющие правосубъектность индивида (общетеоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2006. – С. 8.

ходить из того, что публичная правоспособность – свойство различных по своему характеру субъектов, то в каждом конкретном случае следует говорить о разных моментах возникновения правоспособности.

Если начать с момента возникновения правоспособности физических лиц, то одновременно следует анализировать проблему объема административной правосубъектности. Довольно ярким примером, на наш взгляд, является проблема ограничения аборт на поздних сроках беременности. Статья 36 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан<sup>1</sup> определяет возможности искусственного прерывания беременности после 22-недельного срока беременности по медицинскими показателями<sup>2</sup> и лишь в строго ограниченных случаях – по социальным. На этом фоне Государственная Дума Федерального Собрания РФ еще в 1997 году требовала усиления ответственности за незаконное производство абортов на поздних сроках беременности<sup>3</sup>. Таким образом, государственные органы ограничивают право матери на распоряжение жизнью зачатого, просуществовавшего определенный срок в утробе матери жизнеспособного ребенка, признавая за последним право на жизнь<sup>4</sup>. Как ни цинично это звучит, но «...при на-

<sup>1</sup> // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 33. – Ст. 1318.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении инструкций о порядке разрешения искусственного прерывания беременности в поздние сроки по социальным показаниям и проведения операции искусственного прерывания беременности: Приказ Министерства здравоохранения РФ от 14 октября 2003 года № 484 // Российская газета. – 2003. – 9 декабря.

<sup>3</sup> О концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчины и женщины: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 ноября 1997 года № 1929-II ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 48. – Ст. 5527.

<sup>4</sup> Палькина Т. Н. Проблемы реализации права на жизнь // Социальное и пенсионное право. – 2008. – № 4. – С. 17.

личии медицинских показаний жизнь человеческого плода вообще не составляет предмета правовой охраны: мать, а в некоторых случаях и врачи вольны распорядиться этой жизнью по собственному усмотрению»<sup>1</sup>. Если признать правоспособным ребенка, находящегося в утробе матери, тогда отсутствуют конституционные основания, по которым он может быть лишен права на жизнь, а это определяющее биологическую и социальную сущность человека право. Следовательно, если признать такого субъекта ребенком в юридическом смысле, то аборт должны быть запрещены. Но ведомственные акты говорят не о ребенке, а о плоде, связывая понятие «ребенок» только с моментом полного изгнания плода из организма матери<sup>2</sup>. К тому же ч. 2 ст. 19 Конституции РФ связывает неотчуждаемые права человека с моментом его рождения. Таким образом, можно говорить о наличии особого субъекта права – плода или эмбриона человека. В контексте настоящего исследования встает вопрос о правосубъектности эмбриона человека. Говорить можно лишь об отдельных элементах публичной правосубъектности, а именно о правоспособности эмбриона с момента его зачатия и до момента рождения. Но даже право на будущую жизнь эмбриона человека ограничено. Исходя из этого, можно предположить, что применительно к такого рода субъекту права либо вообще нельзя говорить об административной правоспособности, либо следует согласиться с теми теоретиками, которые признают ограничение правоспособности. Полагаем, что эмбрион человека лишен способности к правообладанию вне воли матери, включая так называемые

<sup>1</sup> Капинус О. С., Додонов В. Н. Современная уголовная политика в отношении аборт // Современное уголовное право в России и за рубежом: некоторые проблемы ответственности: сборник статей. – М.: Буквоед, 2008. – С. 34.

<sup>2</sup> Перевозчикова Е. В., Панкратова Е. А. Конституционное право на жизнь и правовой статус эмбриона человека // Медицинское право. – 2006. – № 2.

мых суррогатных матерей, вынашивающих детей, зачатых в результате искусственного оплодотворения<sup>1</sup>, но это говорит лишь об отсутствии дееспособности, но не правоспособности. Публичная правоспособность такого субъекта связана с усеченным правом на жизнь. Можно ли предположить, что эмбрион человека является субъектом публичного правоотношения? Если исходить из установленной уголовным законодательством ответственности за убийство беременной женщины (п. «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ), то речь идет об особой уголовной защите эмбриона человека<sup>2</sup>, который вне отрыва от потерпевшей женщины должен быть признан субъектом уголовных правоотношений.

Конечно, можно выдвинуть контраргумент о том, что эмбрион человека есть не субъект права, а объект правовой защиты. Если рассматривать правоотношения юридической ответственности, то иногда наблюдается картина совпадения объекта правовой защиты и субъекта деликтных правоотношений. Позволим себе в этой связи некоторые сравнения. Есть люди, которые в силу тяжелой болезни живут на так называемом вегетативном уровне, то есть они существуют исключительно благодаря поддерживающей терапии. Они не могут своими действиями приобретать права, нести обязанности, даже выражать своих чувств. Существует точка зрения о том, что законодательно необходимо ввести возможность признания таких лиц недееспособными<sup>3</sup>. При этом они остаются правоспособными и формально дееспособными

<sup>1</sup> О применении вспомогательных репродуктивных технологий (ВРТ) в терапии женского и мужского бесплодия: Приказ Министерства здравоохранения РФ от 26 февраля 2003 года № 67 // Российская газета. – 2003. – 5 июня.

<sup>2</sup> Проценко С. В. К вопросу об уголовно-правовой защите в российском законодательства права внутриутробного ребенка на жизнь // Российский следователь. – 2009. – № 5. – С. 18–23.

<sup>3</sup> См.: Сырейщикова И. А. Персистирующее вегетативное состояние: правовые вопросы // Медицинское право. – 2009. – № 1.

собными. Если сравнивать таких людей с эмбрионом человека, то и в том и в другом случае данные субъекты существуют благодаря иным лицам (женщине, вынашивающей плод, медицинским работникам). С точки зрения перспектив удовлетворения публичного интереса могущий родиться ребенок так же ценен для общества, как и тот его член, который в силу жизненных обстоятельств требует поддержки со стороны общества. Если общество отвернется и от тех и от других, не признавая их субъектами права, то такое общество в конечном итоге деградирует. По вопросу о возникновении права на жизнь у человека имеется несколько теорий: абсолютистская, либеральная, умеренная<sup>1</sup>. Но в любом случае имеется множество работ, в которых авторы не ставят под сомнение правоспособность эмбриона человека<sup>2</sup>.

На наш взгляд, вполне приемлемым выглядит тезис о том, что эмбрион человека обладает публичной правоспособностью. Но является ли он субъектом публичных правоотношений, а в нашем случае – административных правоотношений? В этом смысле важны механизм и условия трансформации субъекта права в субъект правоотношения. Нельзя быть субъектом публичного правоотношения, не будучи субъектом публичного права. А. В. Слепнев пишет, что «субъект правоотношения – это тот же субъект права, но только ставший участником правоотношения, деятельно реализующий только часть из целого ряда своих прав и обязанностей, которыми он, будучи субъектом права, потен-

<sup>1</sup> Машко Н. В. Пределы действия права на жизнь: трактовка в национальном законодательстве и практике Европейского Суда по правам человека // Журнал международного права и международных отношений. – 2008. – № 2.

<sup>2</sup> См., например: Савельев А. Эмбрионы то же люди? // URL: <http://vestnik.ulsu.ru/issues/943/15/>; Крылова Н. Е. Биоэтические и уголовно-правовые вопросы трансплантации эмбриональных (фетальных) органов и тканей человека // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 109–120.

циально обладает»<sup>1</sup>. Интересной в этой связи выглядит позиция Т. Н. Затулиной, которая предлагает разграничивать понятия «субъект правоотношения» и «участник правоотношения». По ее мнению, понятие «субъект правоотношения» занимает промежуточное место между понятиями «субъект права» и «участник правоотношения»<sup>2</sup>. Безусловно, такая позиция не лишена смысла, особенно когда речь идет о рассмотрении конкретных дел, связанных с административными правоотношениями, тем более что и суды употребляют такую терминологию<sup>3</sup>.

Р. В. Плотников, говоря о субъектном составе миграционного правоотношения, подчеркивает, что «субъектный состав миграционного правоотношения складывается из лиц (индивидуальных и коллективных), наделенных правосубъектностью, принимающих участие в конкретном правоотношении и реализующих в нем субъективные права и обязанности»<sup>4</sup>. Если предположить, что субъект права трансформируется в субъект правоотношения исключительно благодаря дееспособности, то из круга субъектов публичных правоотношений следует исключить не только вышеупомянутых эмбрионов человека, но и новорожден-

<sup>1</sup> Слепнев А. В. Соотношение субъекта права и субъекта правоотношения // История государства и права. – 2007. – № 24. – С. 39.

<sup>2</sup> Затулина Т. Н. Конституционно-правовой статус участников налоговых правоотношений // Современное право. – 2007. – № 4. – С. 29.

<sup>3</sup> См., например: О признании недействующими пунктов 4 и 5 Постановления Главы администрации Хабаровского края от 11 октября 1999 года № 360 «Об утверждении размеров оплаты за совершение регистрационно-экзаменационных действий, выдачу, замену специальной продукции ГИБДД, проведение государственных технических осмотров транспортных средств» (в редакции постановления Правительства Хабаровского края от 11 ноября 2003 года № 36–пр): Определение Верховного Суда РФ от 8 февраля 2006 года № 58-ГО-39 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Плотников Р. В. Миграционное правоотношение: общетеоретический аспект // Миграционное право. – 2009. – № 2. – С. 17.

ных, и лиц, в судебном порядке лишенных дееспособности. В этом случае мы должны отказаться от признания общих и абсолютных правоотношений в административном праве, что мы ранее и сделали. Так, лицо, признанное судом недееспособным и являющееся гражданином России, по логике теории общих правоотношений все равно состоит в правоотношениях гражданства. В данном случае мы выходим и на более общую проблему, а именно – на проблему дифференциации ограничения и лишения дееспособности. Действующее законодательство распространяет последствия ограничения или лишения дееспособности как на частную, так и на публичную сферы.

Так, лицо, лишенное судом дееспособности и находящееся на лечении в психиатрическом стационаре, имеет права и несет обязанности, как и любой пациент. Следовательно, он лишен конкретного вида дееспособности, но остается субъектом некоторых видов публичных правоотношений. Не случайно в Заключении Правового управления Государственной Думы Федерального Собрания от 24 марта 2004 года № 2.2-1/1014 «По проекту Федерального закона № 320661-3 “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях”» (1 чтение) указывалось, что «ограниченная дееспособность гражданина не может являться основанием для ограничения его конституционного права, поскольку в соответствии со статьей 30 Гражданского кодекса Российской Федерации ограничение дееспособности допускается только в отношении гражданина, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, и это ограничение распространяется на совершение сделок, получение доходов и распоряжение ими»<sup>1</sup>.

Продолжая рассуждения на данную тему, обратим

<sup>1</sup> // СПС «КонсультантПлюс».

внимание на то, что Президент РФ относительно некоторых видов ответственности, в частности административной, не деликтоспособен, хотя дееспособен в полном объеме, включая так называемую специальную дееспособность.

Проблема трансформации субъекта права в субъект правоотношения – это не только проблема дееспособности и деликтоспособности, но и проблема дифференциации различных видов дееспособности и деликтоспособности. Лицо может оставаться субъектом публичных правоотношений, даже если оно ограничено в дееспособности или лишено ее конкретного вида! Публичная дееспособность во многом определяется типом взаимодействия субъектов публичного права. Не всегда такое взаимодействие взаимно. Один субъект исключительно может испытывать на себе воздействие другого, и не более. Отсутствие в данном случае возможности волеизъявления субъекта права не исключает возможности вступления в правоотношение и вне своей воли. Например, лицо, попавшее в чрезвычайную ситуацию в силу не зависящих от него обстоятельств и одновременно являющееся лишенным дееспособности в судебном порядке, эвакуируется уполномоченным государственным или муниципальным органом из данной зоны вне возможности выражения своей воли в форме юридически значимого действия или бездействия.

Общий вывод настоящей части исследования состоит в том, что субъект административного права трансформируется в субъект административного правоотношения, если в зависимости или независимо от его воли у него появляются субъективные публичные права и обязанности по отношению к конкретному лицу или у конкретного лица появляются аналогичные права и обязанности по отношению к этому субъекту права и которые они в состоянии реализовать своими действиями или бездействием.

Одной из ключевых проблем является вопрос о воз-

возможности участвовать в административных правоотношениях так называемых эмансипированных лиц. Хотелось бы в этой связи сделать оговорку в части административно-процессуальных правоотношений. В данном случае многое зависит от усмотрения судьи или иного уполномоченного рассматривать административное дело лица. Если речь идет о внесудебном способе обжалования действий и бездействий государственных органов, то действующее законодательство вообще не содержит упоминания о возрасте лица, которое может подать жалобу. Раз так, то следует обратиться к положениям Конституции РФ, которая предполагает полный объем дееспособности с 18-летнего возраста. Но не ясно, охватывается ли право жалобы словосочетанием «в полном объеме» или выходит за его рамки. Представляется, что косвенный ответ на этот вопрос дает ч. 1 ст. 254 ГПК РФ, где говорится, что гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему. И тот же ГПК РФ в ст. 37, раскрывая гражданскую процессуальную дееспособность несовершеннолетних, делает несколько оговорок относительно возраста, с которого лицо может лично защищать свои права в производстве из публичных правоотношений, в том числе с момента вступления в брак или эмансипации. Вторым случаем оговорен ч. 4. ст. 37 ГПК РФ и касается личного участия в спорах несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет. Но для реализации этого права необходимо, чтобы оно было специально предусмотрено в федеральном законе.

Таким образом, ст. 37 и 254 ГПК РФ дают основания для применения аналогии закона к спорным правоотношениям, рассматриваемым во внесудебном порядке в части определения возраста наступления процессуальной адми-

*Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений*  
нистративной дееспособности. Статья же 43 АПК РФ отсылает к иным федеральным законам для решения вопроса о том, имеет ли право лицо на судебную защиту в арбитражном суде.

Возвращаясь от административно-процессуальных к собственно административным правоотношениям, следует заметить, что правила о последствиях эмансипации применяются в тех случаях и к тем правоотношениям, к которым иным федеральным законом не установлено иных возрастных рамок реализации конкретного права. Так, даже эмансипированное лицо не может приобретать оружие, избирать, быть избранным, призываться или иным образом поступать на государственную службу. Административное законодательство не содержит специальных оговорок о правах эмансипированных, следовательно, эмансипированное лицо может быть полноправным участником административных правоотношений, если это прямо оговорено в соответствующем законе.

Организации как субъекты административных правоотношений должны рассматриваться лишь при должном разъяснении самого термина «организация». Некоторые акты, например, Налоговый кодекс РФ, отождествляют термин «организация» с понятием «юридическое лицо». АПК РФ употребляет в ст. 43 данный термин, не раскрывая его сути.

Организация – термин, обозначающий определенную деятельность исполнительного характера, и определенную форму взаимодействия между людьми для достижения определенных целей. Подобной точки зрения придерживалась и придерживается значительная часть специалистов в сфере административного права<sup>1</sup>. В то же время некоторые

<sup>1</sup> См., например: Бахрах Д. Н. Административное право России. Часть общая: учебник. – М.: БЕК, 1993. – С. 21–22; Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1. – С. 427.



авторы рассматривают в качестве организаций родовое понятие, охватывающее все виды предприятий, акционерных обществ, учреждений, и не включают в него органы государственной власти и государственные органы<sup>1</sup>. Если провести сравнительный анализ таких федеральных законов, как Гражданский кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ, то обнаруживается, что ст. 48 ГК РФ определяет юридическое лицо как организацию с соответствующими признаками, а ч. 2 ст. 11 НК РФ определяет организацию через понятие юридического лица! Очевидный нонсенс, на который нельзя не обращать внимание вне зависимости от того, для каких целей дается соответствующее определение в Налоговом кодексе РФ. Подобное противоречие встречается и в ФЗ от 26 сентября 1997 года «О свободе совести и религиозных объединениях»<sup>2</sup>, где религиозная организация в ст. 8 определяется через понятие «юридическое лицо». Есть организации, не являющиеся юридическими лицами. К ним можно отнести, например, органы территориального общественного самоуправления населения, определяемые как одна из форм самоорганизации граждан по месту жительства.

Следует различать органы государственной власти, государственные и муниципальные органы, являющиеся организациями, и органы юридического лица, организациями не являющиеся. Существуют организации легальные и нелегальные. Последние являются предметом изучения в основном науки уголовного права и криминологии. С учетом сказанного организацию можно определять как лицо, представляющее себя в форме, предусмотренной действующим законодательством, и функционирующее для достижения не запрещенной законом цели.

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С. 284.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 39. – Ст. 4765; 2000. – № 14. – Ст. 1430.

Встает вопрос о том, могут ли организации, не являющиеся юридическими лицами, защищать свои права и законные интересы в суде. АПК РФ говорит об организациях, за которыми право на судебную защиту в арбитражном суде признается федеральным законом. ГПК РФ в этом смысле не отличается от АПК РФ. Если обратиться, например, к содержанию Федерального закона «О свободе совести и религиозных объединениях» от 25 сентября 2006 года, то выясняется, что п. 3 ст. 14 данного закона предусматривает право органов прокуратуры, федеральных органов государственной регистрации и его территориальных органов, а также органов местного самоуправления вносить в суд представления о запрете деятельности религиозной группы. Следовательно, религиозная группа, не являясь юридическим лицом, может защищать свои права и интересы в суде, то есть обладает процессуальным правом и дееспособностью, и, соответственно, может быть субъектом комплексных административных правоотношений. Другими словами, если мы хотим понять, есть ли у организации, не являющейся юридическим лицом, право на судебную защиту своих прав, необходимо исследовать законодательство о статусе такого рода организаций, а не административно-процессуальное законодательство.

Особую группу административных правоотношений составляют служебные правоотношения.

Особенности субъектного состава служебных правоотношений следует проанализировать в их сопоставлении с субъектами трудовых правоотношений, так как часто трудно провести границу между ними.

Так, в трудовых правоотношениях работодателем является физическое или юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые правоотношения с работником. Объектом трудового правоотношения выступают те блага, по поводу которых оно возникает, то есть прежде всего ре-

зультаты трудовой деятельности и оплата наемного труда. Его целью являются самообеспечение и саморазвитие путем извлечения прибыли от результатов своей деятельности. Последняя осуществляется на основе норм гражданского права, предполагающих свободу выбора партнеров, равенство в отношениях с ними (ст. 1 ГК РФ). Это, как считает С. Поляков<sup>1</sup>, предопределяет равенство работодателя с работниками предприятия. Основой их отношений является эквивалентная продажа рабочей силы. Содержание трудовых правоотношений ограничивается взаимными правами и обязанностями работодателя и работника (ст. 21, 22 ТК РФ).

В служебных правоотношениях в роли работодателя (нанимателя) выступает государство, другой стороной правоотношений является государственный служащий. Данный подход основывается на так называемой теории юридической личности государства, согласно которой государство, то есть сама Российская Федерация в строго юридическом смысле может рассматриваться наряду с гражданином как самостоятельная сторона государственно-служебного правоотношения<sup>2</sup>. Однако при поступлении на государственную службу гражданин имеет дело с конкретным чиновником, выступающим в данном случае от имени Российской Федерации или ее субъекта. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в последующих редакциях)<sup>3</sup> использует для его характеристики термин «представитель нанимателя», закрепляя, что нанимателем выступает Российская Федерация или субъект РФ. Представитель нани-

<sup>1</sup> Поляков С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений.

<sup>2</sup> Гришкoveц А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы. – С. 11–24.

<sup>3</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2007. – № 49. – Ст. 6070.

Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений

мателя принимает решение о приеме претендента на государственную службу, может издавать приказы и распоряжения, обязательные для всех служащих государственного органа. В этом смысле его положение аналогично положению представителя работодателя, чей статус установлен ст. 33 Трудового кодекса РФ. Таким образом, правомерно говорить о двойственности субъекта на стороне нанимателя: государственный гражданский служащий, с одной стороны, находится в правоотношении с государством-нанимателем, а с другой стороны – с руководителем государственного органа, как представителем нанимателя. Как подчеркивает Л. А. Чиканова, «...государство остается стороной служебного правоотношения на всем протяжении его существования, независимо от того, замещает ли гражданский служащий в тот или иной промежуток времени должность в государственном органе». С другой стороны, Л. А. Чиканова делает обоснованное предложение: «В Закон необходимо внести изменение, в соответствии с которым стороной служебного контракта признавался бы государственный орган, а не его руководитель (представитель нанимателя)»<sup>1</sup>.

В свою очередь, государственные служащие, являясь субъектами государственно-служебных правоотношений, не являются обычными работниками, которые принимаются на службу в частном порядке, они обладают особой правосубъектностью, которая является частью административной правосубъектности.

Государственные служащие действуют как агенты публичной власти и в силу этого принимают решения, имеющие властный характер. Как справедливо отмечает Ю. Н. Стариков, государственные служащие имеют особый государственно-правовой статус<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика. – С. 11.

<sup>2</sup> Стариков Ю. Н. Служебное право. – С. 23.

Важнейшей проблемой субъектного состава служебных правоотношений является возможность допуска иностранных граждан к поступлению в Вооруженные Силы Российской Федерации по контракту (ст. 18.1 ФЗ от 28 марта 1998 года № 53–ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в ред. от 4 декабря 2007 года)<sup>1</sup>). В то же время в ст. 1 ФЗ от 27 мая 2003 года № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 1 декабря 2007 года)<sup>2</sup> определено: «Государственная служба Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации...», – следовательно, этой правовой нормой определен конкретный субъект данных правоотношений – гражданин Российской Федерации, что полностью соответствует аналогичной конституционно-правовой норме (п. 4 ст. 32), предусматривающей равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе, иных субъектов права данная норма не определяет. Таким образом, предусмотрев возможность иностранных граждан быть субъектом военно-служебных правоотношений, законодатель создал явную правовую коллизию.

Более того, Конституция Российской Федерации (п. 4 ст. 32), определяя субъект правоотношений, наделенный правом проходить государственную службу в Российской Федерации, устанавливает: «Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе». В данном случае, так же как и в ст. 59, Конституция РФ вы-

<sup>1</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475; 2007. – № 50. – Ст. 2241.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2007. – № 49. – Ст. 6070.

ражается вполне определенно, без всякой двусмысленности и разночтения, предоставляя право проходить государственную службу исключительно (!) гражданам РФ.

Все вышеизложенное позволяет усомниться, что данные правоотношения (военно-служебные и государственно-служебные) окончательно урегулированы правом. Налицо правовая коллизия, которую необходимо разрешать<sup>1</sup>.

### **§ 3. Содержательная характеристика административных правоотношений: публичные управленческие права, обязанности и законные интересы**

Традиционно в содержание правоотношения входят права и обязанности субъектов. В современных отраслевых публично-правовых теориях о таких правах говорят как о субъективных публичных правах<sup>2</sup>. Проблема выделения и анализа субъективных публичных прав лиц, как элемента публичных правоотношений, обусловлена не конъюнктурой<sup>3</sup>, а стремлением к качественному переосмыслению соотношения субъективных публичных прав, обязанностей и законных интересов в публичных правоотношениях в целом и в административных, в частности. Обусловленность этого, на наш взгляд, заключается также и в том, что на протяжении десятков (если не сотен) лет между государством и тем, что мы теперь называем гражданским обществом, сложились отношения, в которых государственные интересы ставились во главу угла. Безусловный приоритет публичного

<sup>1</sup> См. подробнее: Неверов А. Я. Правовые основы прохождения военной службы в Российской Федерации иностранными гражданами (новелла российского законодательства или коллизия права?).

<sup>2</sup> См.: Стариков Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории. – С. 62–67.

<sup>3</sup> См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. – Смоленск, 1995. – С. 125.

над частным насаждался в общественном сознании, что не могло не сказаться на правовой политике государства. Этот дисбаланс между публичным и частным прочно укоренился в качестве одного из факторов профессиональной деформации значительной части служащих юрисдикционных органов. Отсутствие в значительном числе случаев диспозитивных связей у сторон административных правоотношений отнюдь не обозначает в качестве цели постановку государственных органов и личности в равные правовые условия, так как это не реально.

Публичной власти в административных правоотношениях физическим лицом или организацией противопоставляются субъективные публичные управленческие права и законные интересы. В связи с этим следует более глубоко коснуться самого понимания субъективных публичных управленческих прав, обязанностей и законных интересов. Проблема эта вытекает из общего вопроса о правах и свободах человека и гражданина<sup>1</sup>. Сразу оговоримся о необходимости дифференциации этих близких, но по разному конструируемых понятий, имеющих к тому же большую или меньшую политико-идеологическую подоплеку. Г. В. Мальцев, анализируя категорию «субъективное право», отмечает, что в отличие от понятия «права человека», которое сегодня подвергается усиленной политической иде-

<sup>1</sup> Подробно о конституционных правах и свободах человека см.: Бондарь Н. С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ); Его же. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов. 1997; Бондарь Н. С., Капранова Ю. В. Конституционное измерение равноправия граждан в Российской Федерации. – Ростов н/Д: Изд-во РГУ, 2002; Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: учебное пособие. – С. 142–157; Его же. Конституционные права и обязанности советских граждан. – М., 1972; Общая теория прав человека / под ред. Е. А. Лукашевой. – М., 1996; Эбзеев Б. С. Конституция. Демократия. Права человека. – М.; Черкасск: Пул, 1992.

*Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений*  
ологизации, «субъективное право» есть типичная юридико-догматическая конструкция»<sup>1</sup>.

Концепция прав и свобод человека, заложенная в постулатах теории естественного права, исходит из того, что:

– во-первых, наряду с «писаным правом», состоящим из совокупности правовых норм, существует неписаное, моральное право, которое проистекает из самой сущности человека;

– во-вторых, естественное право не всегда соответствует законодательству;

– в-третьих, права человека составляют значительную часть естественного права<sup>2</sup>.

По мнению Е. И. Козлова и О. Е. Кутафина, современная характеристика теории прав человека включает в себя следующие составляющие:

1) отказ от классового подхода (права и свободы человека не увязываются с его социальным статусом);

2) юридически признана сама категория «права человека»;

3) принцип коллективности может и должен быть признан положительным фактором развития гражданского общества только в том случае, если он не игнорирует индивидуальные права и свободы каждого человека;

4) отказ от принципа приоритета государственного над личным;

5) права неотчуждаемы и принадлежат лицу от рождения, а не предоставляются государством;

6) примат международного права в области прав человека<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Мальцев Г. В. Социальные основания права. – М.: Норма; Инфра-М, 2011. – С. 349.

<sup>2</sup> См.: Саидов А. Х. Общепризнанные права человека. – М.: МЗ-Пресс, 2002. – С. 13–14.

<sup>3</sup> См.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. – М.: Юрист, 1999. – С. 189–192.

В досоветский период развития отечественной правовой науки вопросы субъективных публичных прав находят свое выражение в трудах А. И. Елистратова (как в целом<sup>1</sup>, так и применительно к теории административных правоотношений<sup>2</sup>), Н. М. Коркунова<sup>3</sup>, С. А. Котляревского<sup>4</sup>, А. А. Рождественского<sup>5</sup>.

Зарубежные теории субъективных публичных прав, по мнению Ульриха К. Прейсса, которое он высказал в работе «Концептуальные противоречия социально-экономических прав», начали свое становление в неразрывной связи с теориями экономического либерализма с их понятием автономной личности<sup>6</sup>.

Можно сделать вывод о том, что возрождение интереса к исследованию субъективных публичных прав в сфере государственного управления в постсоветский период развития нашей страны связано с развитием рыночной экономики, с изменением приоритетов в методах государственной деятельности. Оставляя за юрисдикционным органом определенную долю прав, юридические доктрины Европы (в том числе и России) в форме субъективных публичных прав защищают субъективные публичные и где-то даже частные интересы от возможно чрезмерного государ-

<sup>1</sup> См.: Елистратов А. И. Понятие о публичном субъективном праве. – М., 1913.

<sup>2</sup> См.: Елистратов А. И. Основные начала административного права.

<sup>3</sup> См.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. – СПб., 1886; Его же. Лекции по общей теории права. – СПб., 1894; Его же. Лекции по общей теории права. – СПб., 1909.

<sup>4</sup> См.: Котляревский С. А. Власть и право: Проблема правового государства. – М.: Мысль, 1915.

<sup>5</sup> См.: Рождественский А. А. Теория субъективных прав: критико-систематическое исследование. Вып. 1. Основные вопросы теории субъективных публичных прав. – М., 1913.

<sup>6</sup> См.: URL: <http://www.hrights.ru>

Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений  
ственного вмешательства. Но не все субъективные публичные управленческие права служат экономическим целям, многие не подчинены принципам экономической эффективности. Например, конституционное право на равный доступ к государственной службе определяет возможность реализации интеллектуального потенциала личности. Кроме того, субъективные публичные управленческие права выражают не только сферу личных интересов, но и сферу публичных интересов (например, защита интересов государства от незаконных бездействий граждан и организаций, выражающихся в неуплате законно установленных налогов и сборов, иных обязательных платежей в государственный бюджет). Такого рода двойственность, а именно – выражение интересов как личности, так и государства, и муниципальных образований показывает специфику субъективных публичных управленческих прав. В связи с этим уместно вспомнить ту дискуссию, которая возникла еще в XIX веке по поводу учения о государстве как об особой личности (или юридическом лице), обладающей суверенной властью<sup>1</sup>. С. Королев при анализе истоков концепции прав человека и свобод гражданина приходит к выводу о том, что она не представляет собой единое целое. «В ее основе лежат две плохо совместимые мифологии: 1) анархическая мифология буржуазно-либеральной “робинзонады”, то есть ни на чем не основанное представление о “человеке вообще”, как абсолютно свободном, “гордо звучащем” (мелком) буржуа и 2) демократическая мифология секуляризованного этатизма, то есть наивное убеждение в том, что “освобожденных робинзонов” можно принудить (sic!) поклоняться светской религии, или идеологии коллективного нарциссизма, то есть идее человекобожества в духе Опоста Конта»<sup>2</sup> – пишет он.

<sup>1</sup> См.: Шершеневич Г. Ф. История философии права. – М., 1907. – С. 314.

<sup>2</sup> Королев С. Конфликтология универсальных прав // URL: <http://bibliofond.ru/view.aspx?id=99608>

Переосмысление взглядов Гербера, Лабанда, М. Зайделя, Г. Еллинека<sup>1</sup> о лице-государстве с точки зрения современных представлений о субъективных публичных управленческих правах предполагает, как уже доказывалось в настоящей работе, рассмотрение государства (в узком значении этого термина) и личности в качестве относительно равноправных субъектов. Целью такого подхода является попытка сбалансировать суверенные права государства встречными правами личности и наоборот. В этом смысле административные правоотношения как раз и выступают одним из элементов механизма такого рода балансировки. Хотя государственная власть и предполагает подчинение, таковое не должно быть абсолютным. Как утверждал А. И. Елистратов, «...отказавшись от веры в призраки в публичном праве, мы получаем возможность конструировать публичные права и обязанности граждан в одинаковых основаниях с правами и обязанностями должностных лиц и государственных учреждений»<sup>2</sup>. Действительно, хотя и невозможно поставить интересы государства, как выразителя общественных интересов, в равные правовые условия с индивидуумом, необходимо стремиться к максимальному нивелированию разницы между ними. Не случаен закрепленный в ст. 2 Конституции РФ принцип приоритета прав и свобод человека. Однако признание, *соблюдение* и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность именно государства, как говорит та же статья Конституции РФ.

Субъективные публичные управленческие права – это закрепляемая в правовых источниках мера возможного поведения субъекта в сфере государственного управления.

<sup>1</sup> См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. – М., 1908. – С. 304–311.

<sup>2</sup> Елистратов А. И. Основные начала административного права; Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: хрестоматия. – С. 511.

В. Н. Дурденевский считал, что субъективное право – это «...предоставленная субъективным правопорядком возможность действовать с целью осуществления тех или иных человеческих интересов»<sup>1</sup>. Субъективное публичное управленческое право предполагает не только возможность действовать самому носителю субъективного публичного права, но и требовать от лиц, наделенных государственно-властными полномочиями, определенного поведения, если такое поведение обуславливает существование субъективного публичного права. В теории административного права выделяется три возможности правосубъектного публичного права:

- 1) возможность иметь субъективное право, которая не зависит от активности правосубъектного лица (пассивное право);
- 2) возможность реализации права собственными активными юридическими действиями (активное право);
- 3) возможность защиты от посягательств на правосубъектное право<sup>2</sup>.

Последняя возможность может быть рассмотрена как разновидность активного права, хотя не всегда защита от посягательств обусловлена активными юридическими действиями лица, права которого нарушены. Например, прокурор, обнаружив нарушение субъективного публичного управленческого права лица, может при наличии информации о нарушении прав и свобод, а также иных нарушений закона обратиться в суд или иной юрисдикционный орган для защиты нарушенного права в соответствии со ст. 21, 26, 27 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Дурденевский В. Н. Субъективное право и его основное разделение // Правоведение. – 1994. – № 3. – С. 82.

<sup>2</sup> См.: Бунеева Ю. А. Теоретические проблемы административной правосубъектности гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2000. – С. 17.

<sup>3</sup> См.: Российская газета. – 1992. – 18 февраля.

В принципе вопрос о том, является ли субъективное публичное управленческое право естественным или «даруется» свыше государством, есть вопрос политики и идеологии, отражающий реальное соотношение политических сил на данном этапе общественно-исторического развития. Для теории административных правоотношений вопрос о природе субъективного права должен решаться в сугубо формальных рамках посредством ответа на вопрос о наличии у лиц закрепленной административным правом реальной возможности действовать или бездействовать самим, требовать от других субъектов административного правоотношения совершения правомерных действий в своем публичном интересе. Причем коррелят прав и обязанностей не столь однозначно трактуется в теории права. Американский юрист Хофельд выделяет четыре пары соотношения «прав-обязанностей»: право-обязанность, свобода-бесправие, власть-ответственность, иммунитет-ограничение<sup>1</sup>. Действительно, один водитель транспортного средства не вступает в административные правоотношения с другим водителем, требуя от последнего соблюдения правил дорожного движения. В этом смысле, хотя водитель и действует в публичном интересе, он может реализовать свой интерес исключительно посредством обращения к носителю публичных властных полномочий, то есть лицу, которое имеет не только публичный статус, но и соответствующую административную и административно-процессуальную компетенцию.

Таким образом, содержательная сторона административных правоотношений характеризуется не просто наличием субъективных публичных управленческих прав, но и наличием хотя бы одного субъекта, наделенного властными полномочиями. Здесь хотелось бы сделать оговорку, связанную с тем, что властными полномочиями субъект админи-

<sup>1</sup> См.: Ллойд Д. Идея права / пер. с англ. М. А. Юмашевой, Ю. М. Юмашева. – С. 360.

стративного правоотношения может обладать не по отношению к другому субъекту данного конкретного административного правоотношения, а в принципе. В этом смысле показателен пример административных договоров, где один носитель властных полномочий вступает в договорные отношения с другим, действуя в публичном интересе, но реализуя не свои властные полномочия в отношении другого, а свои публичные права для достижения обоюдовыгодной публичной цели в сфере государственного управления.

Публичная управленческая обязанность выступает мерой должного поведения субъекта административного правоотношения. Применительно к обязательным субъектам административных правоотношений публичные обязанности всегда корреспондируются с публичными полномочиями, выражающими компетенцию наделенных ими лиц и организаций. Еще в 1972 году Б. М. Лазарев писал по этому поводу: «Система полномочий этого органа по осуществлению государственной власти включает в себя обязанность (перед государством) и право (по отношению к управляемым субъектам) выполнять определенные задачи и функции»<sup>1</sup>. Ранее аналогичную точку зрения применительно к государственно-правовым отношениям высказал В. С. Основин<sup>2</sup>. В целом поддерживая ставший уже классическим постулат, заметим, что вряд ли стоит говорить об обязанностях компетентного органа или иного обязательно субъекта административных правоотношений перед государством в целом. Юридическая обязанность всегда конкретизирована субъектом (субъектами), которые вправе, в свою очередь, требовать ее исполнения. Спецификой административных правоотношений является право требовать

<sup>1</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – С. 101–102

<sup>2</sup> См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. – М.: Юридическая литература, 1965.

от уполномоченного лица исполнять обязанности, а точнее правообязанности как иными уполномоченными органами, так и лицами, властными полномочиями не наделенными. Причем такое право требования вытекает в административных правоотношениях, как правило, из закона (в широком смысле понятия), реже из административного договора. Например, потерпевший (фактически, но не в процессуальном смысле до возбуждения дела) вправе требовать возбуждения дела об административном правонарушении от должностного лица, наделенного правом возбуждения такого дела.

Субъективные публичные управленческие права властвующих субъектов административных правоотношений являются одновременно их обязанностями перед невластвующими субъектами, а в случаях, определенных законом – еще и перед иными властвующими субъектами административных правоотношений. К кому относится такого рода обязанность, определяется спецификой публичного интереса. Если интерес не персонифицирован и проистекает из необходимости поддержания общего режима законности и правопорядка в обществе, то, как правило, властвующий субъект реализует свое правомочие, исходя из общих требований закона, например, при осуществлении плановой проверки. В данном примере контролирующий орган не только вправе провести такую проверку, но и обязан это сделать в силу требований акта, определяющего план проверок. Но интерес, как в приведенном выше примере с возбуждением дела об административном правонарушении, может исходить и от частного лица, организации, соответственно, уполномоченный орган или лицо приобретают обязанность перед множественностью субъектов – иными органами (как правило, государственными) и лицами без властных полномочий. Не исключена ситуация, когда один государственный орган встает на защиту интересов другого государственного органа, но в этом случае обязанность уполномоченного

органа перед другим государственным органом имеет иной, нежели перед контролирующим исполнение обязанностей органом, характер. Орган, чьи интересы защищаются, не реализует в данном административном правоотношении своих властных полномочий, а реализует предоставленные ему гарантии, что входит не в компетенцию органа, а в его административно-правовой статус.

Нельзя оставить без внимания тот факт, что нормодатель, определяя компетенцию государственных органов, в одних случаях не разделяет, говоря о правомочиях<sup>1</sup>, а в других все же разделяет их права и обязанности (например, гл. 3 ФЗ «О полиции»)<sup>2</sup>. Для обозначения статуса и компетенции властенделенных субъектов в административном праве часто наряду с термином «право» (в субъективном смысле) используется термин «властные полномочия». Ю. А. Тихомиров подчеркивает, что «публичная сфера предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу “полномочия” как правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах»<sup>3</sup>. Представляется, что использование данного термина возможно для характеристики компетенции субъекта административного права, но не для характеристики содержания административного правоотношения. Дело в том, что полномочия применительно к конкретным административным правоотношениям трансформируются в конкретные права и обязанности по отношению к другим субъектам административного правоотношения. Видимо, не случайно нормодатель избирает

<sup>1</sup> См., например: Вопросы министерства обороны Российской Федерации: Указ Президента РФ от 16 августа 2004 года № 1082 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 34. – Ст. 3538.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

<sup>3</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001. – С. 56.



конструкцию типа «для реализации указанных полномочий орган имеет право». Предоставленное органу субъективное публичное управленческое право в этой конструкции служит процессуальным элементом такого рода трансформации полномочия в субъективное право участника административных правоотношений.

Обязанности субъектов административных правоотношений не являются зеркальным отражением их субъективных прав. Корреспондирование публичных управленческих прав и обязанностей не носит естественного характера и по большому счету определяется спецификой объекта и предмета административного правоотношения. *Можно предположить, что субъективные публичные управленческие права и обязанности в конкретном административном правоотношении могут быть несопоставимы как по объему, так и по содержательной их соотносимости.* Так, в административно-деликтных правоотношениях обязанности лица, привлеченного к административной ответственности, претерпеть неблагоприятные последствия, выраженные в административном наказании, отнюдь не соответствует право потерпевшего пользоваться результатами претерпевания этих неблагоприятных последствий, если не считать морального удовлетворения, и то не во всех случаях.

Характеристика содержания административных правоотношений была бы неполной без анализа такого их элемента, как законный субъективный публичный управленческий интерес. Справедливости ради отметим, что судебная практика избегает прямого употребления данного термина, хотя косвенно указывает на него. Например, в одном из постановлений федерального арбитражного суда Дальневосточного округа говорится: «Сами спорные правоотношения по своей правовой природе являются публичными, а субъективные права и законные интересы заявителя в указанной сфере могут быть реализованы путем принятия ком-

*Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений*  
петентным органом ненормативного акта или совершения им определенных действий (бездействий)»<sup>1</sup>.

Субъективные публичные интересы являются частью более общего понятия «законные интересы», о защите которых идет речь в п. 1 ст. 2 АПК РФ и в ст. 2 ГПК РФ. Исходя из этого, не основанной на законе представляется точка зрения А. К. Соловьевой, которая считает, что «также управленческий спор может быть только “спором о праве”, так как орган административной юстиции не должен вмешиваться в рассмотрение дела в сфере управления, затрагивающего простой, не предусмотренный правом интерес гражданина или организации»<sup>2</sup>. Но в том-то и суть законного интереса, что он прямо не предусмотрен правом, а лишь вытекает из его общих принципов и общих дозволений. А. В. Малько под законным интересом понимает отраженное в объективном праве либо вытекающее из его общего смысла и в определенной степени гарантированное государством простое юридическое дозволение, выражающееся в стремлении субъекта пользоваться конкретным социальным благом, а также в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения своих потребностей, не противоречащих общественным<sup>3</sup>. Автор отмечает,

<sup>1</sup> Дело по заявлению об исправлении кадастровой ошибки, о признании недействительным постановления о предоставлении в собственность земельного участка и обязанности предоставить участок, в части требований о признании недействительным постановления и обязанности предоставить земельный участок передано на новое рассмотрение, поскольку суд не установил, обращался ли заявитель в орган местного самоуправления с просьбой предоставить спорный земельный участок в собственность и совершал ли действия по его кадастровому учету: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 23 октября 2009 года № Ф03-5503/2009 по делу № А37-2954/2008 // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> Соловьева А. К. Материально-правовой аспект административной юстиции // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 56.

<sup>3</sup> Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы: учебное пособие. – С. 139.

что «зачастую законные интересы могут быть тесно связаны с принципом целесообразности в правоприменительной деятельности, требование которого заключается в том, что в рамках нормы представляется возможность выбрать наиболее эффективное решение, максимально полно и правильно отражающее идеи права, смысл закона, цели правового регулирования, обстоятельства конкретного дела»<sup>1</sup>. Данное замечание важно в связи с тем, что законный интерес состоит не только в стремлении субъекта реализовать субъективный публичный<sup>2</sup> интерес, но и в стремлении реализовать общественный интерес, отражающий потребности государственно-управленческой деятельности, а не только лично субъекта спора. На наш взгляд, именно такое расширительное толкование законного интереса, выводящее его за рамки личности или организаций, позволяет более полно отразить специфику современных отношений в публичной сфере, учитывая наличие законных интересов органов, наделенных государственно-властными полномочиями, которые им приходится реализовать в рамках как вертикальной, так и горизонтальной дифференциации власти в Российской Федерации. Как справедливо указывает В. Ф. Сиренко, «...координировать необходимо прежде всего не действия, а интересы участников управленческих отношений. При этом, конечно, возможны несовпадения интересов как системы в целом, так и интересов отдельных субъектов, но факт обнаружения такого несовпадения будет способствовать своевременному принятию дополнительных мер для достижения поставленных целей»<sup>3</sup>. Другими словами, так называемые ведомственные интересы, будучи включен-

<sup>1</sup> Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. – С. 153.

<sup>2</sup> См.: Тотьев К. Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве. – С. 19–25.

<sup>3</sup> См.: Сиренко В. Ф. Проблемы интереса в государственном управлении. – Киев: Наукова думка, 1980. – С. 58.

ными в круг законных публичных интересов, позволяют создать основу для выработки механизма эффективного и легального устранения противоречий и несогласованности действий органов, осуществляющих функции государственного управления в широком смысле данного понятия.

В. В. Субочев, анализируя законные интересы в публичном и частном праве, приходит к достаточно парадоксальному, как он считает, выводу: реализация законных интересов в сфере публичного права может при определенных обстоятельствах несколько противоречить законным интересам, действующим в сфере частного права, однако сами общественные интересы (которые опять-таки не обязательно совпадают с государственными) по своей сути заключаются в неподчинении личного публичному<sup>1</sup>.

Публичный же интерес, по мнению Л. А. Шарниной, «...принадлежит не отдельным лицам, а обществу или их идеальному единству. Публичные интересы могут быть реализованы только сообща. Частью это потребности, которые объективно не могут быть удовлетворены в индивидуальном порядке (например, потребность в благоприятной окружающей среде)»<sup>2</sup>.

Нам бы хотелось взглянуть на дифференциацию законных публичных интересов и под несколько иным углом. Соглашаясь с процитированной мыслью В. В. Субочева, приходим к выводу о том, что субъективный публичный интерес государства и конкретного человека или организации разный, но об этом мы уже упоминали в своих работах<sup>3</sup>. Применительно к общей теории публичного правоотношения важно определиться с тем, в каких случаях законный публичный интерес входит в их содержание. Содержа-

<sup>1</sup> Субочев В. В. Законные интересы / под ред. А. В. Малько. – М.: Норма, 2008. – С. 308.

<sup>2</sup> Шарнина Л. А. Человек, его права и свободы как высшая ценность // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 11.

<sup>3</sup> См.: Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора. – Воронеж, 2003. – С. 78–82.

ние правоотношения – это то, что юридически связывает субъектов правоотношения как между собой, так и с объектом, и с предметом правоотношения. Законный публичный управленческий интерес, являясь самостоятельным объектом правовой защиты, выступает, следовательно, предметом процессуальных и комплексных материально-процессуальных административных правоотношений. В содержание правоотношения может входить право иметь законные интересы<sup>1</sup>, хотя существуют позиции включения законного интереса в субъективное право. Но сам термин «правоотношение» предполагает, что оно является механизмом реализации права. Как только в связи с реализацией законного управленческого интереса возникает субъективное публичное управленческое право, лишь только тогда законный интерес трансформируется в содержательную часть административного правоотношения. Признать или не признавать законные интересы элементом содержательной стороны правоотношения зависит от того, признаем или не признаем мы наличие общих, статутных правоотношений. Мы исходим из того, что административные правоотношения всегда конкретны и общие правоотношения – не более, чем интеллектуальная конструкция. Исходя из такого рода установки можно предположить, что законный публичный управленческий интерес непосредственно не входит в содержание административных правоотношений, но сочетается с конкретным субъективным публичным правом и обязанностью, выступая движущей силой, а точнее, элементом объекта административных правоотношений. В любом случае, практическая сторона данной проблемы видится в необходимости законодательного закрепления понятий «субъективное публичное право», «субъективная публичная обязанность», «субъективный публичный интерес»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. в этой связи: Субочев В. В. Законные интересы. – С. 105.

<sup>2</sup> См.: Бессарабов В. Г., Кашаев Г. А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: Городец, 2007.

## **Глава 3. КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

### **§ 1. Юридически значимые основания классификации административных правоотношений**

Практическое значение классификации административных правоотношений состоит в том, что она дает возможность определить подведомственность разрешаемых административных споров, связанных с конкретными административными правоотношениями в тех случаях, когда в этом есть сомнения. Теоретическое значение классификации, раскрытие характерных черт, особенностей того или иного класса административных правоотношений позволяют выработать системное представление о правах, обязанностях и характере взаимодействия субъектов данных правоотношений.

Некоторые управленческие отношения регулируются несколькими типами отраслевых норм и, соответственно, также не могут быть названы административными в «чистом виде».

Под классификацией традиционно понимается распределение явлений по классам в соответствии с общими признаками. В свою очередь, класс – это разряд, совокупность явлений, обладающих общими признаками. Распределение явлений происходит по различным, в том числе и суще-

ственным, признакам, отражающим внутренне содержание явления, именуемым основаниями<sup>1</sup>. В научной литературе, в том числе и юридической, в качестве такого признака обычно называется критерий<sup>2</sup>. Однако в этимологическом значении критерий – это отличительный признак явления<sup>3</sup>, то есть не всякий критерий есть основание классификации, а только тот, который имеет существенное значение. Некоторые авторы в этой связи справедливо, на наш взгляд, избегают применять обобщенный термин критерий, а говорят об основаниях классификации<sup>4</sup>. Отсюда и вытекает проблема выбора критериев как оснований классификации различных правовых явлений, в том числе и административных правоотношений.

В юридической литературе, прежде всего учебной, предлагаются различные типы классификации. Например, Ю. М. Козлов предлагал выделять основные и неосновные административные правоотношения<sup>5</sup>, иногда говорят о внутриорганизационных и внешних административных правоотношениях<sup>6</sup>.

По такому основанию, как цель правоотношения, выделяются охранительные (в том числе деликтные) и регулятивные административные правоотношения<sup>7</sup>. Ю. Н. Ста-

<sup>1</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – С. 227, 270, 454.

<sup>2</sup> См.: Большая советская энциклопедия. – М., 1973. – С. 450.

<sup>3</sup> См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – С. 277; Философская энциклопедия. – М., 1964. – С. 89–90.

<sup>4</sup> См., например: Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М., 1999. – С. 64.

<sup>5</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М., 1997. – С. 82–83.

<sup>6</sup> // URL: <http://www.radnuk.info/ros-pidrychnuk/admin-pravo/520-baxrax/12224-s-5---.html>

<sup>7</sup> См.: Стариков Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1. – С. 387.

рилов также выделяет группы административных правоотношений по: составу участников; направлениям деятельности<sup>1</sup>.

В зависимости от характера обязанностей украинские авторы выделяют активные и пассивные административные правоотношения. У правоотношений активного типа содержанием обязанностей является осуществление определенных позитивных активных действий, при пассивном типе – воздержание от совершения определенных действий<sup>2</sup>.

Нельзя оставить без внимания и новые веяния в теории административных правоотношений, авторы которых предлагают выделять такой тип административных правоотношений, как интернет-правоотношения<sup>3</sup>. На наш взгляд, отношения между интернет-пользователями и теми наделенными государственно-властными полномочиями субъектами, которые контролируют интернет-пространство, – это типичные информационные правоотношения в сфере деятельности средств массовой информации, за определенными исключениями. К такого рода исключениям следует относить правоотношения, возникающие при реализации концепции так называемого «Электронного правительства», когда лицо получает возможность общаться с государственными и муниципальными органами посредством Интернета. Но таким же образом, пусть и менее информативно, можно общаться с помощью иных средств связи. Интернет служит лишь средством, может быть, даже методом общения субъектов административных правоотношений. По сути, Интернет характеризует один из элементов характера

<sup>1</sup> См.: Стариков Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1. – С. 389.

<sup>2</sup> Административное право Украины: учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. – Харьков: Одиссей, 2006. – С. 67.

<sup>3</sup> См.: Андрищенко Е. С. Интернет-отношения: государственное регулирование и самоуправление. – С. 22–24.

связи (в смысле формы этой связи) между субъектами административных правоотношений.

Нам представляется, что классификация должна иметь прежде всего практическое значение. К тому же некоторые предлагаемые в теории основания классификаций взаимодополняют или поглощают друг друга. Вследствие этого наиболее продуктивной нам представляется некая комбинация классификационных оснований.

Нами предлагаются следующие практически значимые основания классификации административных правоотношений:

- 1) по субъектам и характеру связи между субъектами административных правоотношений;
- 2) по характеру объекта государственного управления;
- 3) по специфике системы регулирующих общественное отношение в сфере государственного управления норм права.

Итак, по такому комбинированному основанию, как тип субъекта и характер связи между субъектами, мы выделяем:

- 1) властные (вертикальные) административные правоотношения между соподчиненными субъектами;
- 2) властные (вертикальные) между несоподчиненными субъектами<sup>1</sup>;
- 3) властные горизонтальные (диспозитивные), где оба субъекта имеют властвующий статус.

По специфике системы регулирующих общественное

<sup>1</sup> Иногда правоотношения такого типа именуется «диагональными», чем подчеркивается отсутствие вертикальной подчиненности субъектов, а точнее, принадлежность субъектов к разным властным «вертикалям» (системам) власти с учетом того, что субъекты находятся на различных властных уровнях, например, федеральный орган – муниципальный орган.

отношение в сфере государственного управления норм права выделяются:

- 1) регулятивные административные правоотношения;
- 2) административно-деликтные правоотношения;
- 3) комплексные материально-процессуальные административные правоотношения.

Вопрос о существовании, а точнее, причастности процессуальных административных правоотношений к отрасли именно административного, а не административно-процессуального права связан с дискуссией о содержании понятия «административный процесс».

По характеру объекта государственного управления можно выделить следующие группы административных правоотношений:

- 1) административные правоотношения в административно-политической сфере;
- 2) административные правоотношения в сфере экономики;
- 3) административные правоотношения в социально-культурной сфере.

В свою очередь указанные группы административных правоотношений могут иметь внутреннюю классификацию по:

- отраслям управления, например, военно-управленческие, полицейские, аграрно-управленческие, таможенные и т. д.;
- по управленческим программно-целевым комплексам, например, административные правоотношения в области олимпийского строительства, в связи с деятельностью государственных корпораций;
- межотраслевые административные правоотношения.

## § 2. Общая характеристика административных правоотношений по субъектам и характеру связи между субъектами

В. Д. Сорокин применительно к административно-процессуальному правоотношению справедливо подчеркивал, что такое правоотношение «не может существовать в «общем» виде как правовое состояние субъекта»<sup>1</sup>. Интересно вспомнить по этому поводу мысль Фритца Вернера о том, что административное право есть конкретизированное конституционное право<sup>2</sup>. Общее публичное правоотношение, взятое в отдельности, вне системы конкретных правоотношений, является лишь умозрительной конструкцией еще и потому, что отсутствует механизм правовой защиты прав и обязанностей, вытекающих из так называемого общего правоотношения. Также следует заметить, что власть не может рассматриваться как размытое понятие и должна быть конкретизирована в лице органов и государственных должностных лиц.

Таким образом, административное правоотношение характеризуется совершенно конкретными субъектами, причем те из них, которые наделены государственно-властными управленческими полномочиями, выступают в качестве обязательных.

Властные административные правоотношения характеризуются как наличием соподчинения одного субъекта (как с властными полномочиями, так и без таковых) другому, наделенному государственно-властными управленческими полномочиями, так и отсутствием соподчинения в

<sup>1</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. – С. 3.

<sup>2</sup> Werner F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht // DVBl. – 1959. – S. 527.

рамках системы того или иного государственного органа. То есть властные административные правоотношения могут быть внутрисистемными (начальник – подчиненный) и внешними (например, должностное лицо надзирающего государственного органа – поднадзорная коммерческая организация).

Внутрисистемные властные административные правоотношения, как правило, возникают:

- в системе одного государственного органа;
- в государственно-служебных отношениях.

Внешние властные административные правоотношения характеризуются тем, что, с одной стороны, выступает наделенный государственно-властными организационными полномочиями субъект, а с другой – субъект по отношению к властвующему, властными полномочиями в данном отношении не наделенный. Важно иметь в виду, что субъект, по отношению к которому реализуются властные полномочия, сам может быть властвующим субъектом и даже входить в одну управленческую систему с властвующим субъектом. Но применительно к конкретной жизненной ситуации подвластный субъект не проявляет себя как субъект со специальным властным статусом. Например, сотрудник полиции, в должностные обязанности которого входит контроль за безопасностью дорожного движения, сам совершает соответствующее административное правонарушение и наличествует состав такового<sup>1</sup>. По отношению к контролирующему лицу он выступает как подвластный субъект вне зависимости от того, находился ли он при исполнении служебных обязанностей, если конечно нет обстоятельств, исключающих возможность привлечения нарушителя к административной ответственности, например, крайняя необходимость.

<sup>1</sup> Если сотрудник полиции, в нашем примере, допускает предусмотренное законодательством и подзаконными актами отступление от правил, то состав административного правонарушения будет отсутствовать.

Смысл властных вертикальных административных правоотношений состоит в том, что властвующий субъект вправе требовать от подвластного соблюдения установленных законом или иным легальным актом норм и контролировать их исполнение. Подвластный же субъект, хотя и обладает известным объемом прав по отношению к властвующему субъекту, права властного требования и права контроля (надзора) в данном отношении не имеет. Еще раз подчеркнем, что в административном правоотношении субъекты могут и поменяться местами, то есть властвующий станет подчиненным (подконтрольным) и наоборот, но в этом специфика административных правоотношений, где взаимоотношения субъектов всегда необходимо рассматривать применительно к конкретной ситуации.

Особую группу властных административных правоотношений составляют служебные правоотношения.

Особенности субъектного состава служебных правоотношений логично анализировать в их сопоставлении с субъектами трудовых правоотношений.

В трудовых правоотношениях работодателем является физическое или юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые правоотношения с работником. Объектом трудового правоотношения выступают те блага, по поводу которых оно возникает, то есть прежде всего результаты трудовой деятельности и оплата наемного труда. Его целью является самообеспечение и саморазвитие путем извлечения прибыли от результатов своей деятельности. Это, как считает С. Поляков<sup>1</sup>, предопределяет равенство работодателя с работниками предприятия. Основой их отношений является эквивалентная продажа рабочей силы. Содержание трудовых правоотношений ограничивается взаимными правами и обязанностями работодателя и работника (ст. 21, 22 ТК РФ).

<sup>1</sup> Поляков С. Регулирование служебных и трудовых правоотношений.

В служебных правоотношениях в роли работодателя (нанимателя) выступает государственный орган, другой стороной правоотношений является государственный служащий. Данный подход основывается на так называемой теории юридической личности государства, согласно которой государство в строго юридическом смысле может рассматриваться наряду с гражданином как самостоятельная сторона государственно-служебного правоотношения<sup>1</sup>. Подчеркнем, что при поступлении на государственную службу гражданин имеет дело с конкретным представителем государственного органа, выступающим в данном случае от имени Российской Федерации или ее субъекта. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в последующих редакциях)<sup>2</sup> использует для его характеристики термин «представитель нанимателя», закрепляя, что нанимателем выступает Российская Федерация или субъект РФ. Представитель нанимателя принимает решение о приеме претендента на государственную службу, может издавать акты, обязательные для всех служащих государственного органа. В этом смысле его положение аналогично положению представителя работодателя, чей статус установлен ст. 33 Трудового кодекса РФ. Таким образом, правомерно говорить о двойственности субъекта на стороне нанимателя: государственный гражданский служащий, с одной стороны, находится в правоотношении с государством-нанимателем, а с другой стороны – с руководителем государственного органа как представителем нанимателя. Как подчеркивает Л. А. Чиканова, «...государство остается стороной служебного правоотношения на всем протяжении его существова-

<sup>1</sup> Гришкoveц А. А. Проблемы соотношения норм административного и трудового права при регулировании отношений в сфере государственной службы. – С. 11–24.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2007. – № 49. – Ст. 6070.

ния, независимо от того, замещает ли гражданский служащий в тот или иной промежуток времени должность в государственном органе». С другой стороны, Л. А. Чиканова делает обоснованное предложение: «В Закон необходимо внести изменение, в соответствии с которым стороной служебного контракта признавался бы государственный орган, а не его руководитель (представитель нанимателя)»<sup>1</sup>.

В свою очередь, государственные служащие, являясь субъектами государственно-служебных правоотношений, не являются обычными работниками, которые принимаются на службу в частном порядке, они обладают особой правосубъектностью, которая является частью административной правосубъектности.

Государственные служащие действуют как представители публичной власти и в силу этого могут принимать решения, имеющие властный характер. Как отмечает Ю. Н. Стариков, государственные служащие имеют особый государственно-правовой статус<sup>2</sup>.

Одной из заметных проблем субъектного состава служебных правоотношений является возможность допуска иностранных граждан к службе в Вооруженных Силах Российской Федерации по контракту (ст. 18.1 ФЗ от 28 марта 1998 года № 53–ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (в ред. от 4 декабря 2007 года)<sup>3</sup>). В то же время в ст. 1 ФЗ от 27 мая 2003 года № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 1 декабря 2007 года)<sup>4</sup> определено: «Государственная служба

<sup>1</sup> Чиканова Л. А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика. – С. 11.

<sup>2</sup> Стариков Ю. Н. Служебное право. – С. 23.

<sup>3</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 13. – Ст. 1475; 2007. – № 50. – Ст. 2241.

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063; 2007. – № 49. – Ст. 6070.

Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность *граждан Российской Федерации* по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации...», – следовательно, этой правовой нормой определен конкретный субъект данных правоотношений – гражданин Российской Федерации, что полностью соответствует аналогичной конституционно-правовой норме (п. 4 ст. 32), предусматривающей равный доступ граждан Российской Федерации к государственной службе. Иных субъектов права данная норма не определяет. Таким образом, предусмотрев возможность иностранных граждан быть субъектом военно-служебных правоотношений, законодатель создал явную правовую коллизию, которую необходимо разрешать<sup>1</sup>. Если абстрагироваться от формально-юридических аспектов проблемы, а взглянуть на нее с историко-правовых позиций, то становится ясно, что в различные периоды отечественной истории иностранцы проходили военную службу в нашей стране. Достаточно вспомнить период Великой Отечественной войны, когда граждане Франции и Польши в составе национальных подразделений сражались с фашизмом в рядах нашей армии. Правда, это было в военное, а не в мирное время. Современная служба иностранцев в рядах Вооруженных Сил РФ больше похожа не на службу, призванную защищать отечество, а на работу по найму, если не сказать большего.

Особенностью объекта служебного правоотношения является то, что целью участия государственных служащих в служебных правоотношениях является не достижение собственных целей, а реализация задач и функций государства.

<sup>1</sup> См. подробнее: Неверов А. Я. Правовые основы прохождения военной службы в Российской Федерации иностранными гражданами (новелла российского законодательства или коллизия права?).



Содержание служебных правоотношений заключается в особых правах и обязанностях государственного служащего и представителя нанимателя, основанных на принципах власти и подчинения. Обязанность государства – признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – является одновременно и обязанностью государственного служащего. Ю. Н. Стариков, анализируя правовой статус государственных служащих, пришел к выводу, что этот статус представляет собой совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством<sup>1</sup>. По его мнению, правовой статус (правовое положение) государственных служащих – это содержание государственно-служебных правоотношений, то есть главные черты самой сущности этих правоотношений. Каждый государственный служащий имеет определенный нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов правовой статус. Он является, как верно отмечает Ю. Н. Стариков, центральным элементом правового института государственной службы, поскольку все остальные элементы призваны «обслуживать» функционирование государственной службы и служащих (кадрового персонала)<sup>2</sup>.

Практически идентичную позицию занимает Д. М. Овсянко, который применительно к государственной гражданской службе отмечает, что правовое положение (статус) государственного гражданского служащего характеризуется совокупностью прав, обязанностей и ограничений, запретов, связанных с гражданской службой<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. – М.: Норма, 2004. – С. 251.

<sup>2</sup> См.: Стариков Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. Кн. 1: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. – Воронеж, 2001. – С. 436.

<sup>3</sup> См.: Овсянко Д. М. Государственная служба: учебное пособие. – М., 2005. – С. 113.

В свою очередь, А. П. Алехин, характеризуя административно-правовой статус государственных служащих, полагает, что основу его образуют права и обязанности, которые могут быть подразделены на служебные и неслужебные<sup>1</sup>. Наконец, предлагается понимать правовой статус гражданских служащих как совокупность юридических элементов, выражающих специфику предусмотренных и закрепленных общим (прежде всего Конституцией РФ) и специальным (административным) законодательством обязанностей и прав, свобод и правоограничений, социально-правового обеспечения и гарантий, поощрений и ответственности, определяющих сущность государственно-служебных отношений, субъектами которых они выступают<sup>2</sup>.

Основания для выделения особой группы административных правоотношений – таможенных – обусловлены публичными интересами и актуальны в свете бурного развития внешнеторговой деятельности. Под непосредственным предметом таможенных правоотношений имущественного характера предлагается понимать такие материальные блага, как товары и транспортные средства, непосредственно перемещаемые через таможенную границу.

Товар – одно из основополагающих понятий в теории и практике регулирования внешнеэкономической деятельности. Специфические черты товара сформулированы следующим образом. Во-первых, товар – движимое имущество (кроме отнесенных к недвижимым вещам транспортных средств). Во-вторых, товар в сфере таможенных правоотношений – предмет, перемещаемый через таможенную границу по воле определенного лица. В-третьих, физическое со-

<sup>1</sup> См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник. – М., 2005. – С. 171.

<sup>2</sup> См.: Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2003. – С. 27.

стояние такого предмета позволяет осуществлять меры его учета и контроля. В-четвертых, товар – предмет, обладающий таможенной стоимостью. Способ перемещения товаров, являющихся предметом таможенных правоотношений, характеризуется видом транспортного средства, на котором или посредством которого товары пересекают таможенную границу Российской Федерации.

Специфика правового режима перемещения через таможенную границу особой группы товаров раскрывается через выделение двух оснований: во-первых, свойств, качеств товара, вызывающих необходимость применения при пересечении таким предметом таможенной границы мер государственного регулирования, в частности нетарифного; во-вторых, нормативных оснований, к которым можно отнести наличие установленных законом запретов и ограничений, применяемых при перемещении предмета через таможенную границу Российской Федерации, подразделяемых в зависимости от цели их введения, а также по форме выражения.

Валюта и валютные ценности как особые предметы таможенных правоотношений отражают финансово-правовые аспекты законодательства о таможенном деле. К числу их особенностей относятся:

- различие форм валюты, которое предопределяет специфику их перемещения через таможенную границу;
- возможность перемещения валюты и валютных ценностей как в рамках внешнеэкономической деятельности, так и в неторговом обороте физическими лицами;
- наличие запретов и ограничений при перемещении валюты и валютных ценностей через таможенную границу;
- необходимость соблюдения требований как таможенного, так и валютного законодательства.

Анализ таможенного законодательства позволяет утверждать, что в случае обращения валюты и валютных

ценностей в неторговом обороте эти предметы являются разновидностью товара. Специфика таможенных правоотношений, возникающих по поводу пересечения валютой и валютными ценностями таможенной границы Российской Федерации, предопределена тем, что деятельность участников этих правоотношений требует урегулирования нормами не только таможенного, но и валютного законодательства. В частности, валютным законодательством предусмотрены критерии определения резидентов и нерезидентов в качестве субъектов рассматриваемых правоотношений, установлены правила перемещения физическими лицами валюты и валютных ценностей через таможенную границу Российской Федерации, контроль за выполнением которых возложен на таможенные органы.

Несмотря на предпринимаемые законодателем попытки детально регламентировать порядок перемещения данных предметов, все еще недоступными для валютного контроля таможенных органов остаются денежные средства, пересекающие границу на банковских картах, то есть средства для составления расчетных и иных документов, подлежащих оплате за счет клиента. Валютный контроль со стороны таможенных органов за перемещаемыми таким образом денежными средствами возможен лишь с использованием специальных технических средств, терминалов, способных считывать информацию об имени владельца карточки, номере счета и наличии на счете денежных средств. Оборудование подобными устройствами таможенных постов требует значительных капиталовложений, что не способствует разрешению ситуации.

Вторую группу административных правоотношений по характеру связи между субъектами условно можно называть властно-диспозитивными или договорными.

Проблема исследований договорных административных правоотношений является достаточно дискуссионной

в научной литературе в силу дуалистичности их (таких отношений) правовой природы. Предметному исследованию в современной научной литературе административные договорные правоотношения не подвергались, в отличие от самого административного договора – как источника права, как особой правовой категории и как собственно основания возникновения указанных правоотношений. Договор в сфере административного права исследуется российскими учеными потому, что это именно то средство, которое использует публичная власть для оптимизации своей деятельности, для обеспечения ее эффективности, децентрализации системы взаимоотношений между субъектами публичной власти, для становления правовых и институциональных механизмов функционирования и оперативного государственного управления. Договор позволяет гибко и оперативно регламентировать взаимоотношения между сторонами административных правоотношений, устанавливать необходимый баланс между потребностями и интересами в сфере публичного права. Институт договора в названной сфере служит целям обеспечения адекватности правового регулирования сложившимся отношениям, устранения противоречивости, пробельности и коллизионности действующего законодательства.

По мнению Н. Л. Морозова, даже фундаментальный четырехтомный труд известных цивилистов М. И. Брагинского и В. В. Витрянского «Договорное право. Общие положения»<sup>1</sup> целиком основан на материале гражданского права, и лишь имеются некоторые небольшие вкрапления, касающиеся договоров публично-правового характера. Таким образом, – делает вывод автор, – в современной отечественной науке отсутствуют комплексные монографические исследования, посвященные договорным отношениям в

<sup>1</sup> Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Общие положения. – М.: Статут, 1997.

сфере публичного права, выявлению их юридической природы, содержанию, выработке критериев для типологии договоров публично-правового характера, особенностям их действия и реализации<sup>1</sup>. Позволим себе не согласиться с выказанным утверждением – исключения из принципа «теоретической приоритетности» исследования частнопрововых договорных отношений все-таки есть.

Обобщая особенности различных видов договорных отношений в публично-правовой сфере, представляется возможным назвать следующие черты административных договорных правоотношений.

*Во-первых*, административные договорные правоотношения складываются в сфере публичных управленческих интересов.

*Во-вторых*, данные отношения имеют своей целью реализацию общественного интереса, общего блага, то есть преследуют публичные цели, в отличие от договоров частного правового характера, которые служат удовлетворению личного интереса индивидов или их объединений, обеспечению личной пользы. Договорные отношения в рассматриваемой сфере позволяют гармонизировать ту область общественной жизни, в которой частнопрововое и публично-правовое регулирование применяется на паритетных началах, императивное регулирование может оказаться недостаточно эффективным – например, в сфере местного самоуправления, реализации экономической и социальной функций государства в сфере государственного управления.

*В-третьих*, участником административных договорных правоотношений является публичный субъект – организация или лицо с государственно-властными полномочиями в сфере государственного управления. Особый правовой статус таких субъектов предопределен, в свою очередь,

<sup>1</sup> Морозов Н. Л. Договорные отношения в публично-правовой сфере: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 23.

их целевым назначением – реализовывать управленческие функции государства. Это означает, что соответствующий субъект с властными полномочиями выступает, как правило, не в качестве субъекта, *имеющего* собственный интерес, а в качестве субъекта, *представляющего интерес* государства или муниципального образования.

*В-четвертых*, административные договорные правоотношения могут строиться как на принципе неравенства их участников, в отличие от паритетных начал частного правового регулирования, так и на принципе равенства таковых, но с условием специфики властного статуса субъектов. Свобода договорных отношений в сфере государственного управления очень ограничена – проявляется в выборе формы договора, свободе вступления в договорные отношения или отказе от договорных связей, в свободе определения путей и способов достижения публичных целей. Однако данную свободу нельзя абсолютизировать, поскольку в анализируемой сфере она имеет определенные пределы, установленные отраслевым законодательством, в данном случае – административным. Несмотря на выделение данного признака договорных административных правоотношений, следует отметить, что некоторые ученые предлагают учитывать тот факт, что имеют место согласованное волеизъявление сторон, достижение единства воли, взаимного согласия<sup>1</sup>. И именно это единство волеизъявления способствует учету интересов сторон договора и устраняет необходимость применять принуждение, давление, прибегать к силовым методам. Так, В. В. Иванов предлагает обозначать договоренность выражением «оформление обособленных согласованных волеизъявлений», подчеркивая, что стороны договора имеют обособленные волеизъявления, но они в рамках договора приобретают качество согласованности.

<sup>1</sup> Калабеков Ш. В. Договор как универсальная правовая конструкция: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С.7–8.

На основании признания единства волеизъявления участников публично-правового договора нередко делается вывод о добровольности (свободе) заключения договоров вообще и рассматриваемой категории тоже. Однако наряду с договорами, заключаемыми исключительно добровольно, например, договорами о сотрудничестве между субъектами РФ, между муниципальными образованиями, в публично-правовой сфере существуют договоры, заключение которых предписывается действующим законодательством, например, служебные контракты государственных служащих.

*В-пятых*, договорные административные правоотношения, основанные на равенстве сторон, не характеризуются властно-принудительным порядком разрешения административно-правового спора, связанного с данными правоотношениями. Юрисдикционный характер разрешения таких споров характерен для договорных административных правоотношений неравных по своему властному статусу сторон.

Ю. Н. Стариков, отмечая, что заключение административных договоров органами исполнительной власти возможно только в пределах их компетенции и таким должностным лицом, которое обладает специальными на то полномочиями, в то же время подчеркивает, что в содержании договора могут быть предусмотрены контрольно-надзорные полномочия исполнительных органов, делегирование органом исполнительной власти некоторых своих полномочий (не являющихся их исключительной компетенцией), осуществление дотационных выплат<sup>1</sup>. Таким образом, посредством административных договоров могут быть конкретизированы взаимоотношения исполнительных органов власти со

<sup>1</sup> Стариков Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 2. Кн. 2: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. – С. 172.

своими контрагентам в целях удовлетворения общественных (публичных) или государственных интересов.

Один из интересных вопросов – чью волю выражают административные договорные правоотношения: волю государства, закрепленную в нормах законодательства, или волю сторон, вступивших в договорные административные правоотношения? В юридической литературе по этому поводу высказаны различные мнения. Так, Ю. О. Чугунов полагает, что «в области публичных интересов правоотношение, как правило, не зависит от воли участников, полностью определяется волей государства как публичного представителя общества»<sup>1</sup>. По нашему мнению, это не совсем так. Если взять, к примеру, служебные контракты, которые служат основанием для возникновения служебных правоотношений, то здесь можно наблюдать сочетание воли государства, выраженной в законодательстве (поскольку стороны, заключившие публичный договор, действуют на основе законодательства, предписывающего или разрешающего заключение такого рода договоров), и воли сторон, вступивших в такие же отношения. Неслучайно договор заключается именно между данными субъектами, которые оформили свои взаимоотношения посредством договора.

Ю. Н. Старилов правильно, на наш взгляд, обращает внимание на такой факт, как внезапное (непредусмотренное) возникновение определенных условий и считает возможным одностороннее изменение административных договоров органом управления (администрацией) в случае, если это не нарушает финансовых и других условий договора. Такое положение не исключает стабильности публично-правовых договоров, но вместе с тем придает им качества самоорганизации, гибкости, приспособляемости к измене-

<sup>1</sup> Цит. по: Соловьев В. А. Частный и публичный интересы субъектов налоговых правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 9.

нию задач и целей, активности в процессе воздействия на общественные отношения. Посредством названных договоров взаимоотношения между их участниками приобретают правовой характер, юридическую силу, а, следовательно, стабильность<sup>1</sup>.

Административно-правовые договорные отношения возникают на основе и (или) вследствие реализации норм административных договоров. А. П. Корнев и А. А. Абдурахманов определили административный договор как «основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем»<sup>2</sup>. Д. Н. Бахрах определяет административный договор как «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административной власти многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников»<sup>3</sup>. Разделяя мнение Ю. А. Тихомирова о необходимости использования договорных методов регулирования как внутри государств, так и вовне, нужно внести ясность в вопрос о разграничении публичных и административных договоров. Во-первых, по нашему мнению, административный договор являет-

<sup>1</sup> См.: Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. – С. 373.

<sup>2</sup> Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды. – С. 86.

<sup>3</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. – М., 2009. – С. 340.

ся особым видом публичных договоров и поэтому имеет специфические признаки (а в будущем, при осуществлении правовой регламентации, и особую нормативную базу). Во-вторых, расходясь в данном случае с мнением Ю. А. Тихомирова, мы считаем, что в публично-правовом договоре (как и в административном) противоположной стороной по отношению к его постоянному участнику – органам, обладающим властными полномочиями, – могут выступать и субъекты, которые в публично-правовой сфере не являются носителями властно-регулирующих функций (например, негосударственные частные предприятия и организации, граждане). В-третьих, административные договоры в качестве обязательных условий их заключения могут содержать: удовлетворение общественного (публичного) либо государственного интереса; определение административного (публичного) режима реализации определенных задач и функций; осуществление контроля за его реализацией со стороны органов управления; возможность прекращения административного договора в одностороннем порядке органами (должностными лицами) исполнительной власти при неисполнении или ненадлежащем исполнении другой стороной принятых обязательств; установление возможности разрешения возникающих споров в органах административной юстиции и в судебных органах. В-четвертых, насколько нам известно, до сих пор не предпринималось попыток создания модели нормативного акта, регламентирующего механизм заключения административных договоров. Между тем отсутствие четких научных представлений об их роли в управленческой практике, отличительных признаках, содержании, процедуре заключения и исполнения отрицательно сказалось на процессе разработки законодательного акта об административных договорах. В теории административного права вопрос о признаках административного договора является дискуссионным. Это вполне объяснимо, ибо, как

уже было отмечено, в РФ пока не создано глубоких и всесторонних правовых основ административного договора, да и само это понятие нигде в законодательстве не встречается. Например, А. П. Коренев и А. А. Абдурахманов выделяют следующие его признаки:

- участие в административном договоре органа государственного управления;
- содержание административного договора носит организационно-управленческий характер;
- правовой базой административного договора являются нормы административного права;
- наступление юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение административных договоров (административная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность).

Указанные авторы определяют административный договор как «основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем»<sup>1</sup>.

Анализ литературы, посвященной проблеме административного договора, показывает, что, как правило, авторы лишь констатируют факт появления в России признаков горизонтальных договорных отношений, связанных с разграничением полномочий либо их делегированием исполнительными органами власти РФ, ее субъектов, местной ад-

<sup>1</sup> Коренев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды. – С. 86. См. также: Иванов В. В. Некоторые вопросы теории нормативного договора // Право и политика. – 2000. – № 4. – С. 33–45.

министрацией, а равно с координацией деятельности равнозначных субъектов в определенных сферах и отраслях деятельности, в объединении с целью использования ресурсов и т. д. Следует согласиться с А. П. Алехиным и Ю. М. Козловым в вопросе о том, что административно-правовой договор – это новое и еще недостаточно осмысленное явление, ибо сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников. Немаловажным сдерживающим фактором является и отсутствие в законодательстве РФ форм правового регулирования публично-правового договора<sup>1</sup>.

Договоры о разграничении или делегировании полномочий исполнительными органами власти друг другу, о координации и взаимодействии в решении различных вопросов, как справедливо отмечают А. П. Алехин и Ю. М. Козлов, содержат лишь отдельные элементы (отдельные признаки) административных договоров, но не вполне соответствуют вкладываемому в это понятие смыслу и содержанию. Вместе с тем административные договоры все более входят в практику деятельности органов исполнительной власти и местной администрации, хотя административный режим их реализации, ответственность органов государственного управления за нарушение собственных обязательств, порядок разрешения возникающих разногласий законодательством до сих пор не урегулирован.

Более детально к проблеме применения административных договоров в условиях развивающихся рыночных отношений подходит в своих работах Д. Н. Бахрах. Административный договор он определяет как «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в пу-

<sup>1</sup> См.: Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. – М., 1995. – С. 200.

бличных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников»<sup>1</sup>. Выделяя признаки, характеризующие административные договоры и их отличия от гражданско-правовых договорных отношений, Д. Н. Бахрах обращает внимание на следующее. Во-первых, административные договоры имеют, как правило, организационное содержание; их целью является достижение общественно значимых результатов. Во-вторых, административный договор всегда выступает как правовая форма деятельности субъектов, которые обладают определенной степенью самостоятельности в решении соответствующих вопросов, хотя права и обязанности сторон, даже если они не находятся в отношении «власть – подчинение», не равны, поскольку речь идет об управленческих, а не имущественных отношениях. Одной из сторон отношений является участник административного управления, а заключаются они между субъектами административного права. В-третьих, административный договор в России не обеспечен судебной защитой, и невыполнение одной из сторон или обеими сторонами взятых на себя обязательств не влечет применения имущественных санкций. В-четвертых, административный договор не является совершенно самостоятельной формой управления, но непосредственно связан с административным актом, с осуществлением административным органом своих обязанностей. В-пятых, нормативной базой административно-договорной практики являются нормы административного, а не гражданского права. При этом общие правила еще не разработаны, а частные нормы содержатся как в законах, так и в подзаконных актах. В-шестых, за нарушение договора воз-

<sup>1</sup> Бахрах Д. Я. Административное право России: учебник. – М., 2000. – С. 340.

можно применение мер различных видов ответственности: общественной, дисциплинарной, политической, материальной, финансовой; не исключено применение и других видов принуждения.

### § 3. Теория комплексных административных правоотношений

В свое время английский философ XVIII века Э. Берк высказал следующую мысль: «Дело теоретика-философа – указать истинные цели государства; дело же политика-практика – это найти соответствующие средства для достижения этих целей и успешно пользоваться этими средствами»<sup>1</sup>. В настоящем исследовании мы пытаемся уйти от высказанной Э. Берком формулы, определяя, что первостепенной задачей настоящего исследования является не столько выдумка некоей новой теоретической модели, сколько стремление дать в руки субъектам административных правоотношений внятный инструментарий, позволяющий избежать ошибок при конструировании публичных управленческих правоотношений и при рассмотрении споров, вытекающих из таких правоотношений.

Понятие комплексного административного правоотношения можно дать, лишь опираясь на понятие публичного правоотношения в целом, административного правоотношения и отдельных видов административных правоотношений.

В силу того, что понятие публичных правоотношений сравнительно недавно исследуется в отечественной правовой науке, многое заимствуется из иностранного опыта соответствующих теоретических исследований.

<sup>1</sup> Цит. по: Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учебное пособие. – М.: Логос, 2000. – С. 23.

Если вновь обратиться к истории зарубежной науки, то, например, в ранее упомянутом в данной работе труде К. фон Гербера под отношением между государством и гражданином понималось такое правоотношение, в рамках которого должны гарантироваться соблюдение *публичных прав* (курсив мой – Е. Л.) и обеспечиваться правовая защита<sup>1</sup>. Д. Дж. Галлиган предложил конструкцию, в которой «...отношения между правительством и администрацией, с одной стороны, и гражданами – с другой, определяются ценностями и принципами, которые в свою очередь формируют права»<sup>2</sup>. Принципы и ценности всегда носят субъективный характер, следовательно, перефразируя переведенный с английского текст, можно полагать, что публичные общественные отношения переходят в ранг публичных правоотношений в силу субъективных факторов (ценностей и принципов), выраженных в нормах права.

Пытаясь в новых общественно-исторических условиях возродить то ценное, что было выработано камеральной наукой, В. А. Прокошин, характеризуя управленческо-правовые отношения в сфере экономики, трактует их через конструкцию властно-правовых отношений, не давая, впрочем, самого понятия властеотношения в сфере государственного управления<sup>3</sup>.

Административно-правовые отношения обладают всеми чертами правоотношений в общетеоретическом смысле этого понятия. На первый взгляд, разница между различными типами публичных правоотношений носит сущностный характер, то есть «...сущность любого явления заключается

<sup>1</sup> Gerbert C. F. von. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechtes. – S. 240.

<sup>2</sup> Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002. – С. 56.

<sup>3</sup> См.: Прокошин В. А. Право, власть и жизнеобеспечение народа: основы новейшей камералистики. – М., 2000. – С. 264–266.



не в нем самом, а “выводится” из его отношений с другими явлениями»<sup>1</sup>. И вот тут-то применительно к административным правоотношениям наблюдается явление, которое в современной публично-правовой науке практически не анализировалось. Суть вопроса состоит в том, что отдельные административные правоотношения одновременно могут выступать в качестве конституционных, финансовых, гражданско-процессуальных, в конце концов гражданских. Дабы не быть голословными, приведем конкретные примеры. Конституционные положения о статусе Правительства Российской Федерации, например, нормы ст. 114 Конституции РФ, определяющие компетенцию Правительства РФ, одновременно формируют и государственно-правовые и административно-правовые отношения. Нормы Налогового кодекса РФ в части, касающейся налогового администрирования (в частности, положения гл. 14 НК РФ), выступают и как нормы административного и как нормы финансового права. Нормы об управлении государственным имуществом фактически являются комплексным институтом, включающим в себя нормы административного и гражданского права. Достаточно сравнить положения ч. 1 ст. 209 ГК РФ и подп. «г» в п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года «О структуре и системе федеральных органов исполнительной власти» (с последующими изм. и доп.)<sup>2</sup>.

Конечно, можно все списать на известную искусственность и умозрительность деления права на отрасли<sup>3</sup>. Более

<sup>1</sup> Карасева М. В. Финансовое правоотношение. – М.: Норма, 2000. – С. 80.

<sup>2</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

<sup>3</sup> Несмотря на кажущуюся относительную решенность вопроса о делении права на отрасли, вопрос этот снова и снова вызывает дискуссию, см.: Каменко И. А. Метод правового регулирования и его место в системе понятий теории государства и права // История государства и права. – 2008. – № 1. – С. 4–5.

того, еще в русской юридической науке XIX века В. В. Ивановским предпринималась попытка обоснования единства публично-правовых дисциплин (по крайней мере, в смысле науки)<sup>1</sup>. Вместе с тем деление на отрасли имеет свои цели, главная из которых – дифференциация средств правового регулирования и воздействия, а также дифференциация способов защиты права. В таком случае встает вопрос о том, можно ли универсализировать способ защиты права. Организационно, пусть и с известными оговорками – да. По существу – вряд ли. Нарушения субъективных публичных прав и законных интересов многообразны по своей сути и форме выражения, следовательно, средства защиты должны быть адекватны им.

Но это существенные различия первого порядка. К существенным характеристикам второго порядка при анализе административных правоотношений следует отнести специфику реализации отдельных административно-правовых норм. Речь идет о правоприменении и административно-правовых спорах. В правоотношениях такого рода сочетаются материальные и процессуальные нормы. Причем существенные характеристики первого и второго порядков теснейшим образом взаимодействуют между собой. Например, споры между государственными органами по поводу признания права собственности на то или иное имущество являются собой не только гражданско-правовой спор о праве собственности, но и спор о пределах компетенции того или иного органа по поводу управления спорным имуществом. Соответственно, если издан акт государственного органа по поводу спорного имущества, то другая сторона может избрать как исковой, так и неисковой способ защиты данного права.

В этой ситуации перед исследователем встает вопрос

<sup>1</sup> См.: Ивановский В. В. Русское государственное право: в 2 т. – Казань, 1898.

о выборе стратегического направления исследования. Есть два пути: остаться в рамках классических теорий административных правоотношений или обосновывать необходимость трансформации этих теорий как в связи с иными публичными, так и в связи с частными правоотношениями. Представляется, что современный уровень развития науки и потребности практики требуют идти по второму пути, учитывая все достижения традиционных концепций административных правоотношений.

Имея в виду указанные догматические и фактические обстоятельства, предлагается следующая трактовка комплексного административного правоотношения: *это урегулированное взаимосвязанными между собой административно-правовыми или административно-правовыми и иными отраслевыми правовыми нормами материального и процессуального характера и административно-процессуальными нормами, конкретное общественное отношение с обязательным участием лица, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями, участники которого имеют взаимные публичные государственно-управленческие права и несут взаимные публичные государственно-управленческие обязанности.*

Классифицирование комплексных административных правоотношений заставляет задуматься об их отграничении от сложных правоотношений с административно-правовой или административно-процессуальной составляющей. Прежде всего речь идет о правоотношениях комплексного характера, где одной из составляющих выступает административно-правовая. В самой теории административного права, на мой взгляд, заложена проблема, выраженная в таком признаке административных правоотношений, как особый характер разрешения споров. Может сложиться впечатление о том, что наличие внесудебного (административного) или предусмотренного соответствующим

щим процессуальным законодательством судебного (неискового) порядка разрешения спора свидетельствует о наличии комплексного административного правоотношения. В значительной массе случаев так оно и есть. Но процессуальное законодательство говорит не только о делах, возникающих из административных, но и о делах, возникающих из иных публичных правоотношений. Следовательно, предполагается иная материально-правовая составляющая такого правоотношения. Такой составляющей может быть финансовая (налоговые споры, межбюджетные споры) или конституционная. Говорить о комплексном административном правоотношении в этих случаях можно лишь тогда, когда соответствующая материально-правовая норма имеет административно-правовой механизм своей реализации. Как отличить административно-правовой механизм реализации норм от конституционно-правового, финансово-правового или, допустим, уголовно-процессуального?

Относительно безболезненно можно отделить уголовно-процессуальный механизм, который определяется целями уголовно-процессуальной деятельности и особым источниковым закреплением. Например, правоотношения, связанные с обжалованием действий следователя в связи с расследованием уголовного дела, хотя и внешне схожи с административными, но реализуются в уголовно-процессуальной форме и, следовательно, не могут быть отнесены к административным.

Сложнее с нормами конституционного и финансового права. Если открыть действующую Конституцию Российской Федерации в части, связанной с регламентацией органов исполнительной власти, то обнаруживается, что порой практически невозможно разграничить конституционную (государственно-правовую) и административно-правовую нормы, регламентирующие соответствующие общественные отношения. Изначально имеется ввиду материальная норма.

Налицо дуалистичность соответствующих норм. Однако материальная дуалистичность нормы еще не создает комплексного правоотношения административно-правового характера. Для этого необходимо, чтобы процессуальная составляющая такого правоотношения имела административно-правовой характер. Специфика процессуальной реализации дуалистичных «конституционно-административных» норм есть та довольно тонкая грань, которая разделяет конституционно-правовые и административно-правовые отношения.

Есть ли специфика административно-процессуальной реализации материальных норм? Вопрос этот касается не только соотношения типа «конституционное – административное», но и «административное – финансовое», как это имеет место в налоговых спорах, где материально-правовая и даже процессуальная составляющие могут носить смешанный административно-финансовый характер. Административно-процессуальная реализация материальных норм предполагает, помимо особого субъектного состава и особых правовых (подзаконных) форм реализации норм, еще и особенности собственно административной процедуры, отличной от конституционно-правовой, финансово-правовой и иных юридических процедур (процессов). Но даже и в процессуальном механизме возможна двойственность. Например, правоотношения, связанные с налоговым администрированием, в своем процессуальном механизме имеют как административно-правовые составляющие (например, нормы, регламентирующие отношения в связи с привлечением к так называемой налоговой ответственности, хотя мы и считаем ее разновидностью административно-правовой), так и собственно финансово-правовые (например, порядок возврата налогов из бюджета)<sup>1</sup>. Анализ специ-

<sup>1</sup> Подробнее о противоречиях законодательства, регламентирующего налоговое администрирование, см.: Титов А. С. Коллизионность

фики реализации материальных норм в рамках административного механизма заставляет снова возвращаться к вопросу о специфических чертах административно-процессуальной деятельности.

Еще со времени развития науки административного права в Российской Империи в работах В. А. Рязановского<sup>1</sup> зародились основные подходы к определению данного понятия и его места среди юридических процессов (гражданского, уголовного), но до сих пор среди ученых нет единства в определении не столько сущности, сколько объема административного процесса и административно-процессуального права.

Достаточно исчерпывающий анализ существующих точек зрения на сущность административного процесса давался в целом ряде работ по этому вопросу<sup>2</sup>.

Оставим в стороне крайние подходы, выраженные некоторыми авторами, например, В. Н. Баландиным и А. А. Павлушиной, связывающих административный процесс исключительно с привлечением к административной ответственности, хотя они же относят административный процесс к разновидности правоприменительного юридического процесса, который подразумевает деятельность суда или административного органа по разрешению спора<sup>3</sup>.

Если попытаться дать краткий историко-правовой ана-

---

законодательства, регулирующего налоговое администрирование // Современные проблемы теории налогового права: материалы международной научной конференции. Воронеж, 4–6 сентября 2007 года / под ред. М. В. Карасевой. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. – С. 177–182.

<sup>1</sup> См.: Рязановский В. А. Единство процесса. – М., 1996.

<sup>2</sup> См.: Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации; Стариков Ю. Н. Административная юстиция. – Воронеж, 1999. – С. 42–53; Управленческие процедуры / под ред. Б. М. Лазарева. – М.: Наука, 1988. – С. 5–31.

<sup>3</sup> См.: Баландин В. Н., Павлушина А. А. О видах юридического процесса // Правоведение. – 2002. – № 4. – С. 27, 31.

лиз развития точек зрения на административный процесс, то первой, по данным А. А. Демина, была именно узкая трактовка процесса вообще (безотносительно материальных норм), сделанная О. Бюловым, который формулировал процесс как юридическое отношение между сторонами и судом<sup>1</sup>.

В отечественной науке к сторонникам так называемого «узкого» подхода в понимании административного процесса можно отнести Н. Г. Салищеву<sup>2</sup>, М. Я. Масленникова<sup>3</sup>, А. А. Демина<sup>4</sup>.

Обобщая позицию сторонников узкого подхода к пониманию административного процесса, С. Н. Махина определяет, что к нему относят регламентированную законом деятельность по рассмотрению административных споров, а также деятельность по применению мер административ-

<sup>1</sup> См.: Демин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник Московского государственного университета. Серия «Право». – 1998. – № 4. – С. 19.

<sup>2</sup> См.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 16; Ее же. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – М.: Наука, 1970. – С. 12–13.

<sup>3</sup> См.: Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1990; Его же. Административный процесс: от виртуальной абстракции к реальной кодификации // Правовая наука и реформа юридического образования. Вып. 12: Административное право в современном правовом государстве. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2001. – С. 141–167.

<sup>4</sup> См.: Демин А. А. Понятие административного процесса. О подготовке административно-процессуального кодекса Российской Федерации // Административное право Российской Федерации. Проблемные вопросы развития отрасли правовой системы и преподавания курса: Сборник статей. – Великий Новгород, 1999. – С. 56–65; Его же. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 5–12.

ного принуждения<sup>1</sup>. Сторонники узкого подхода традиционно считают, что административный процесс связан со спором о праве, допуская наличие процесса не только в органах административной юстиции, но и в других формах разрешения административных споров<sup>2</sup>.

Современные сторонники более рационального понимания узкого подхода, например, Ю. Н. Старилов<sup>3</sup>, зачастую отождествляют административный процесс с административным судопроизводством, чем вызывают критику со стороны сторонников более широкого понимания данного явления<sup>4</sup>. В то же время Ю. Н. Старилов избрал позицию, при которой при широком понимании административного процесса в его структуре выделяется управленческий процесс и «собственно» административный, как судебная реакция на возможные нарушения нормативно установленных правил реализации управленческой деятельности. Автор акцентирует внимание на том, что административный процесс в его собственном понимании есть процесс судебный и также связан с рассмотрением спора о праве<sup>5</sup>.

С. Н. Махина на основе изучения проблем административной децентрализации в Российской Федерации<sup>6</sup> также приходит к выводу о том, что необходимо отказаться от

<sup>1</sup> См.: Махина С. Н. Административный процесс. Проблемы теории, перспективы правового регулирования. – Воронеж, 1999. – С. 14.

<sup>2</sup> См.: Демин А. А. Административный процесс в развивающихся странах. – М.: Изд-во УДН, 1987. – С. 84.

<sup>3</sup> См.: Старилов Ю. Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 12.

<sup>4</sup> См.: Панова И. В. Административное судопроизводство в Российской Федерации // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 13.

<sup>5</sup> См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция. – С. 44, 53, 55.

<sup>6</sup> См.: Махина С. Н. Административная децентрализация в Российской Федерации.

«единства административного процесса» в силу отсутствия у него внутреннего единства<sup>1</sup>.

Условность понятий, используемых для характеристики административного процесса, как и целого ряда других административно-правовых явлений (например, государственного управления), приводит к тому, что ученые, а за ними и законодатель не могут определиться с соотношением таких основополагающих понятий, как процесс, производство и процедура. Нельзя, однако, согласиться с мнением тех авторов, которые считают, что этот спор носит скорее филологический, чем правовой характер<sup>2</sup>. Некоторые сторонники анализируемого узкого подхода пытаются дифференцировать указанные понятия, исходя из якобы охранительной природы процессуальных отношений<sup>3</sup>. Очень близко к пониманию сути административного процесса, на наш взгляд, подошел А. А. Демин, который подчеркивает, что в процессуальных отношениях выясняют юридическую истину, обоснованность притязаний на право<sup>4</sup>. А. А. Демин считает, что процесс как специальный термин юриспруденции отличается от процесса в философском смысле слова<sup>5</sup>. В ходе решения стоящих перед соответствующими органами

<sup>1</sup> См.: Махина С. Н. Административный процесс и административное судопроизводство: влияние процессов децентрализации и перспективы развития в свете судебной и административной реформ // Правовая наука и реформа юридического образования: сборник научных трудов. Вып. 20: Судебная реформа и правосудие в Российской Федерации: соотношение, правовое качество и проблемы / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2006. – С. 45–46.

<sup>2</sup> См.: Баландин В. Н., Павлушина А. А. О видах юридического процесса. – С. 23.

<sup>3</sup> См.: Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. – М., 1991. – С. 40.

<sup>4</sup> См.: Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации. – С. 7.

<sup>5</sup> Демин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации. – С. 20.

задач могут возникать споры, порядок разрешения которых хоть и в наиболее общем виде, но урегулирован нормами права, а целью таких споров не всегда является выяснение обоснованности притязаний на конкретное право – довольно часто они направлены на выяснение не материальной истины, а управленческой целесообразности, вытекающей из закрепленных правом целей и задач органа, наделенного государственно-властными управленческими полномочиями. Говоря о том, что при реализации компетенции государственного органа спор в правовом смысле отсутствует<sup>1</sup>, А. А. Демин не определяет того, что следует именовать спором, склоняясь опять же к условности данного термина, что с практической точки зрения вряд ли допустимо.

Обычно к сторонникам широкой трактовки административного процесса относят работы таких авторов, как Д. Н. Бахрах<sup>2</sup>, И. А. Галаган<sup>3</sup>, В. Д. Сорокин<sup>4</sup>, А. П. Корнев<sup>5</sup>, Ю. М. Козлов<sup>6</sup>, И. В. Панова<sup>7</sup>, О. К. Застрожная<sup>8</sup> и

<sup>1</sup> Демин А. А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

<sup>2</sup> См.: Бахрах Д. Н. Административное право России. – М.: Норма, 2000. – С. 304–318; Его же. Процессуальная форма – атрибут юридической ответственности // Институты административного права России. – М., 1999. – С. 224–227.

<sup>3</sup> См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. – Воронеж, 1976.

<sup>4</sup> См.: Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. – М., 1968; Его же. Административно-процессуальные отношения; Его же. Административно-процессуальное право; Его же. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб., 2002.

<sup>5</sup> См.: Корнев А. П. Кодификация советского административного права: теоретические проблемы. – М., 1972.

<sup>6</sup> См.: Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. – М., 1967.

<sup>7</sup> См.: Панова И. В. Юридический процесс. – Саратов: Светопись, 1998; Ее же. Административно-юрисдикционный процесс. – Саратов, 1998; Ее же. Производство по делам об административных правонарушениях. – Саратов: Светопись, 1999.

<sup>8</sup> См.: Застрожная О. К. Советский административный про-

ряда других<sup>1</sup>. Представители данного направления сходятся в том, что административный процесс представляет собой деятельность органов в сфере государственного управления по реализации их компетенции, направленную на разрешение индивидуально-конкретных дел и на решение иных вопросов, входящих в их компетенцию. В 60-х годах XX века югославский административист Славолуб Попович применительно к законодательству Югославии говорил о том, что процессом называются правила, которыми должны руководствоваться государственные органы для реализации предписаний материально-правового характера, разделяя общий и особые виды административного процесса<sup>2</sup>. С целью разграничения всего многообразия деятельности по реализации административно-правовых норм отечественные сторонники широкого подхода к пониманию административного процесса обычно дифференцируют его на различные виды процессов: управленческий<sup>3</sup>, юрисдикционный, правонаделительный<sup>4</sup>, правоприменительный (внешний, внутренний, распорядительный, охранительный, принудительный, защитный)<sup>5</sup>. В рамках того или иного процесса выделяется целый ряд производств, в том числе производство по административным жалобам и спорам<sup>6</sup>.

---

цесс. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1985; Ее же. Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях). – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1985.

<sup>1</sup> См., например: Манохин В. М. Органы советского государственного управления. – Саратов, 1962.

<sup>2</sup> См.: Попович С. Административное право. Общая часть. – М.: Прогресс, 1968. – С. 396.

<sup>3</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – С. 733–742.

<sup>4</sup> См.: Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 114–127.

<sup>5</sup> См.: Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 23–24.

<sup>6</sup> Юридическая процессуальная форма: теория и практика. – С. 150.

Интересно, что представители иных публичных отраслей права, не имеющих кодифицированных процессуальных норм (речь идет прежде всего о конституционном праве), также придерживаются широкого подхода к пониманию процесса в конституционном праве, разделяя его на позитивные и юрисдикционные процессуальные формы<sup>1</sup>.

Наиболее последовательная критика теории широкого понимания процесса в целом и административного процесса, в частности, прозвучала в свое время в работах М. С. Шакарян и А. К. Сергун, утверждавших, что нет необходимости конструирования новых процессуальных отраслей права, аргументируя это тем, что судебная гражданская процессуальная форма позволяет успешно осуществить защиту субъективных прав и обеспечивает реализацию юридических обязанностей, регулируемых различными отраслями права<sup>2</sup>. Естественно, что это не единственный аргумент. С авторами можно согласиться в том, что нет необходимости конструирования теории единой процессуальной формы, но нельзя согласиться с тем, что в одних случаях они подтверждают применение терминов «процесс» и «процедура» как однопорядковых (применительно к законотворчеству), а в других случаях (применительно к актам управления) разделяют их<sup>3</sup>. Такая дифференциация, применительно к близким отраслям публичного права есть не что иное, как подмена существа дела спором о терминах.

Помимо уже упоминавшихся Ю. Н. Старилова и С. Н. Махиной, ряд авторов, среди которых хотелось бы

---

<sup>1</sup> См.: Основин В. С. Нормы советского государственного права. – М.: Госюриздат, 1963; Ким А. И., Основин В. С. Государственно-правовые процессуальные нормы и их особенности // Правоведение. – 1967. – № 4. – С. 40–47.

<sup>2</sup> См.: Шакарян М. С. Сергун А. К. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной формы». – С. 71.

<sup>3</sup> Там же. – С. 78–81.

выделить В. А. Лория<sup>1</sup> (хотя взгляды последнего претерпели определенную трансформацию от более узкого к более широкому пониманию объема административного процесса), занимают некую промежуточную позицию между максимально широкой и узкой трактовками административного процесса. Так, в более поздних своих работах В. А. Лория включает в административный процесс жалобы на действия должностного лица, имеющие административно-правовую форму внешнего выражения, то есть, по сути, административно-правовые споры, разрешаемые в судебном порядке<sup>2</sup>. Ю. А. Тихомиров считает оправданным вести речь об административном процессе в двояком смысле: как о порядке реализации органами, гражданами и юридическими лицами своих статусов в административной сфере и как о порядке рассмотрения коллизий и споров по поводу их нарушений<sup>3</sup>. Действительно, максимально широкое понимание процесса в какой-то степени эклектично, ибо делается попытка на теоретическом уровне объединить органически не связанные явления, имеющие под собой лишь одну общую основу, а именно – последовательную смену действий по реализации норм материального административного права. Говоря о теории процессуального права в целом, Е. Г. Лукьянова справедливо замечает, что «перенесение термина “процесс”, с его традиционно сложившимся содержанием, в область процедурных явлений может привести лишь к его недостаточно глубокому познанию и исследованию и к утрате его существенных специфических особенностей»<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Лория В. А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств // Советское государство и право. – 1978. – № 1. – С. 119–124.

<sup>2</sup> См.: Лория В. А. Административный процесс и его кодификация. – Тбилиси: Изд-во Тбилисского ун-та, 1986. – С. 30.

<sup>3</sup> См.: Тихомиров Ю. А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. – 1998. – № 1. – С. 13.

<sup>4</sup> См.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. – С. 40.

С практической точки зрения, с учетом традиций законодательства в России, весьма затруднительно представить себе кодифицированный процессуальный источник, который бы охватил все производства с учетом всех факторов государственного и муниципального управления, включая региональные и местные особенности.

В то же время при осуществлении государственного управления применяются различные формы и методы, включая организационные, не урегулированные правом. Организационные методы управления в основном не обличены в какую-либо специальную форму и возможны лишь при совершении позитивных управленческих действий. Это дает основания согласиться с точкой зрения Ю. Н. Старилова о том, что позитивные управленческие действия следует объединить в управленческий процесс, а споры о праве, разрешаемые судом, – в собственно административный. Методологическим критерием такого деления выступает спорный или бесспорный характер управленческих отношений (не правоотношений), а также их урегулированность нормами права. Указанная точка зрения позволяет учитывать специфику предмета административного права, характеризующуюся такой широтой направленности, что зачастую само правовое регулирование государственного управления может быть ассоциировано с административным процессом и создает трудности при выделении процесса из материального права<sup>1</sup>. Следует учитывать необходимость достаточно жесткой процессуальной формы<sup>2</sup> во всех сферах, непосред-

<sup>1</sup> См.: Кононов П. И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры. – С. 22.

<sup>2</sup> Не вполне логически законченной представляется позиция Е. Г. Лукьяновой, которая, правильно отделяя юридический процесс от юридической процедуры, тем не менее определяет юридическую процессуальную форму как установленные процессуальным законодательством (правом), основанные на принципах процессуального права правила процедуры, выполнение которой приводит к наиболее точному и

ственно касающихся защиты прав и законных интересов как личности, так и организации, включая государство. Исходя из этих посылок, имеют значение как требования к максимальной детализации процессуальной формы, так и охвату административно-правовых споров, связанных с защитой субъективных публичных управленческих прав и законных управленческих интересов, порядком реализации субъективных публичных обязанностей, а также споров в процессе позитивной управленческой (а не только юрисдикционной в узком смысле) деятельности. Стоит заметить, что само понятие административной процессуальной формы вольно или невольно сталкивается с рядом трудностей, связанных с отсутствием отдельного кодифицированного законодательства о порядке разрешения административно-правовых споров. Те теоретические изыскания, которые осуществляются в рамках науки гражданского процессуального права не способны в полной мере отразить специфику административной процессуальной деятельности в силу того, что не всегда должным образом оценивается специфика норм материального административного права, принципиально отличающихся от норм гражданского права. Так, И. М. Зайцев и Н. А. Рассахатская, характеризуя гражданскую процессуальную форму, указывают, что «при всем разнообразии юридические процедуры всегда – составная часть материального права»<sup>1</sup>. Для гражданского права подобное утверждение, возможно, и справедливо, но этого нельзя сказать о праве административном, где выясняется более проблемная взаимосвязь понятий «процедура», «производство» и «процесс». Между тем формой разрешения административно-

---

рациональному достижению целей процессуальной деятельности (см.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. – С. 102).

<sup>1</sup> См.: Зайцев И. М., Рассахатская Н. А. Гражданская процессуальная форма: понятие, содержание и значение // Государство и право. – 1995. – № 2. – С. 49.

правовых споров до последнего времени являлась в основном гражданская процессуальная или арбитражная процессуальная. Если глубинное значение процессуальной формы претендует на то, чтобы выразить эффективный способ разрешения соответствующих споров, то как в рамках одной формы уживаются способы разрешения разнотипных споров, и наоборот, как однотипные споры решаются в рамках различных процессуальных форм, например, гражданской и арбитражной? На нелогичность такого подхода указывает и шаткость теории «единого гражданского процессуального права»<sup>1</sup>. Вольно или невольно вспоминается утверждение В. Н. Протасова о том, что категория «процессуальная (процедурная) форма» не имеет уже такого значения в процессуальной теории<sup>2</sup>. Действительно, «...положительные стороны процессуальной формы обуславливают и ее негативные аспекты. Юридическая форма препятствует свободе действий субъектов права, не допускает реализацию права методами, которые, по существу, не отличаются от тех, которые имеют требуемую форму»<sup>3</sup>. Это тем более важно в связи с тем, что до сих пор нет легального определения этого понятия. Однако, на наш взгляд, не стоит отказываться от понятия процессуальной формы, но надо четко связывать его не столько с характеристикой судопроизводства, сколько с характеристикой методов государственно-властной деятельности в целом.

Оставляя за рамками данной работы более развернутую дискуссию о сущности и содержании административного процесса, автор продолжает придерживаться высказанной ранее позиции о том, что административный процесс в

---

<sup>1</sup> См.: Пелевин С. М. Еще раз о «едином гражданском процессуальном праве» // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 80–84.

<sup>2</sup> Протасов В. Н. Основы общеправовой процессуальной теории. – С. 141.

<sup>3</sup> Лукич Р. Методология права. – М.: Прогресс, 1981. – С. 285.



его юрисдикционном виде представляет собой урегулированную правом, осуществляемую в особой форме деятельность по разрешению административно-правовых споров, возникающих в ходе реализации компетенции субъектов, наделенных государственно-властными управленческими полномочиями, а также деятельность по привлечению к административной ответственности. Остальные процедуры, связанные с реализацией материальных норм административного права, следует отнести к управленческому процессу, как это было предложено Ю. Н. Стариковым. В первом случае административный процесс сочетает в себе черты государственно-управленческой деятельности и правосудия, а во втором развивается лишь в сфере государственного управления.

Комплексность того, что понимается под административным процессом, создает основу как для внутреннего разграничения комплексных административных правоотношений, так и для их отграничения от конституционных, финансовых, гражданско-процессуальных правоотношений.

Таким образом, материальные нормы реализуются через административно-юрисдикционный механизм и через управленческие процедуры, не связанные с таким видом государственно-властной деятельности, как правосудие.

Итак, первая выделяемая группа комплексных административных правоотношений в качестве классификационного основания имеет характер материальной нормы, реализуемой через административно-правовой механизм. Наиболее типичный случай – это административные материальные нормы, реализуемые в административно-юрисдикционном или управленческом процессе. Соответственно, в данном случае не обойтись без деления таких правоотношений еще и по специфике процессуального механизма. Типичными комплексными административными правоотношениями юрисдикционного типа можно назвать

административно-правовые споры<sup>1</sup>. Административно-правовая теория идет по пути исследования внутренней дифференциации административно-правовых споров как вида комплексных административных правоотношений<sup>2</sup>. Кроме административно-правовых споров, следует выделять реализуемые через административно-юрисдикционный механизм материальные нормы, устанавливающие кодифицированные и некодифицированные формы административной ответственности. Л. В. Коваль в свое время высказал мнение о том, что административно-деликтное отношение представляет собой систему, где на базе материального административного правоотношения возникает производное процессуальное отношение. Он же замечает, что «...административно-правовые и административно-процессуальные отношения не могут “действовать одновременно”, и что процессуальные отношения сами по себе не возникают и не существуют»<sup>3</sup>. С уважением относясь к существованию данной точки зрения, позволим себе заметить, что процессуальные отношения могут и не иметь под собой материально-правовой базы, хотя справедливости ради заметим, что Л. В. Коваль в этом смысле был совершенно прав применительно к административно-деликтным правоотношениям, но не к процессуальным правоотношениям в целом. Например, лицо может направить обращение в орган исполнительной власти по вопросу, не входящему в компетенцию не только данного органа, но и государственных или муниципальных органов в целом. Матери-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Лупарев Е. Б. Общая теория административно-правового спора.

<sup>2</sup> См., например: Борисова О. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по налоговым спорам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007; Панагушина А. Е. Судебное разрешение таможенных споров: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.

<sup>3</sup> См.: Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. – С. 52.

альной нормы по данному вопросу может не быть в целом, но процессуальное отношение, связанное с рассмотрением данного обращения, все же возникает. Характеризуя материальное административное правоотношение как базовое в системе административно-деликтного правоотношения, Л. В. Коваль замечает, что «права и обязанности в нем направлены на установление факта нарушения закона, возбуждение административного преследования, определение признаков противоправности и общественной опасности, других моментов юридической квалификации, на выяснение целесообразности привлечения к ответственности или возможностей освобождения от наказания с передачей административных материалов органам общественности, а также определение подведомственности материалов»<sup>1</sup>. Однако на сегодняшний день указанная направленность достигается посредством действий, облеченных в процессуальную форму, и говорить о ней как об элементе материально-правового характера вряд ли обоснованно.

На наш взгляд, стоит сконцентрироваться на проблеме соотношения норм об ответственности за административные правонарушения, иные правонарушения, носящие характер административных, но не вошедших в действующий КоАП РФ, дисциплинарные проступки государственных и муниципальных служащих с соответствующими процессуальными формами их реализации в рамках административно-деликтных правоотношений как разновидности правоотношений комплексного характера.

Помимо норм, устанавливающих ответственность за административные правонарушения в КоАП РФ, существуют аналогичные по своей сущности нормы в иных кодифицированных и некодифицированных источниках. Наличие некодифицированных форм ответственности за совершение административных правонарушений прямо признается в

<sup>1</sup> Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. – С. 51.

ч. 2 п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>1</sup>. В отношении исполнительских сборов, взыскиваемых в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производстве» Конституционный Суд РФ еще в Постановлении от 30 июля 2001 года № 13–п «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона “Об исполнительном производстве” в связи с запросами Арбитражного Суда Воронежской области, Арбитражного Суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества “Разрез “Изыхский”»<sup>2</sup> занял позицию, согласно которой данные санкции однозначно отнесены к административным. Несмотря на это, при принятии нынешнего КоАП РФ данные нормы в него не вошли.

Вторая явно назревшая проблема – соотношение норм финансовой и административной ответственности по Налоговому кодексу РФ и КоАП РФ. В своем определении от 15 января 2003 года «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества “Новоросцемремонт” на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 1 и абзаца 2 пункта 3 статьи 120 Налогового кодекса Российской Федерации» Конституционный Суд РФ занял позицию, согласно которой привлечение к налоговой ответственности не исключает привлечения к административной и уголовной за те же действия. В свете данного определения речь в том числе идет о соотношении ст. 15.3 КоАП РФ и ст. 116 НК РФ, 15. 4 КоАП РФ

<sup>1</sup> // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 6.

<sup>2</sup> // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2001. – № 6.

и 118 НК РФ, 15.5 КоАП РФ и 119 НК РФ, 15.6 КоАП РФ и 126 НК РФ. Сложилась парадоксальная ситуация: по какой-то причине часть составов правонарушений, ранее закрепленных в НК РФ, успешно «перекочевала» в КоАП РФ, а часть осталась, и более того, существует параллельно с аналогичными нормами КоАП РФ! Да, в каких-то случаях речь идет о разных субъектах, но в каких-то они совпадают. Но почему сходные, а иногда совпадающие по объективной стороне составы находятся в различных нормативных актах и моделируется некая сдвоенная форма ответственности? Конечно, можно придумать теоретическое обоснование выделения, наряду с административными, налоговых санкций (и ответ на вопрос лежит в плоскости той налоговой политики государства, когда бюджет существует ради бюджета, а не для людей и вообще непонятно, куда деть деньги от экспорта энергоносителей), но где же законодательная логика? И раз уж законодатель с принятием КоАП РФ исключил нормы о налоговой ответственности, посчитав ее административной, то необходимо идти до конца, гарантируя в том числе и процессуальные права налогоплательщиков не на уровне НК РФ, а хотя бы на уровне КоАП или АПК РФ.

Следующий вопрос – проблема отзыва лицензий на осуществление различных видов деятельности. Ранее действовавший КоАП РСФСР предусматривал приостановление или аннулирование действия лицензий, например, в ст. 157.3. Действительно, по своей правовой природе отзыв, аннулирование, приостановление лицензий на осуществление лицензируемого вида деятельности аналогичны лишению гражданина специального права. Так почему же законодатель не решился легализировать в едином кодифицированном акте весь инструментарий административных мер государственного принуждения, тем более, что это очень жесткое наказание в сфере предпринимательской деятельности, требующее для своего применения четкой законодательной регламентации?

И, наконец, едва ли не самая существенная проблема современной кодификации административного законодательства – проблема кодификации дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих. По крайней мере, необходима структуризация соответствующего законодательства по следующим направлениям: определение общих условий применения дисциплинарных взысканий; определение круга лиц, уполномоченных такие дисциплинарные взыскания налагать; установление единой системы дисциплинарных взысканий и процесса их наложения; определение круга типичных дисциплинарных правонарушений. Последнее из обозначенных направлений наиболее объемное и вызовет, пожалуй, наибольшую дискуссию и в административно-правовой науке и на практике.

Материальная норма, реализуемая через административно-правовой механизм, может быть не только собственно административной, но и конституционной, финансовой (налоговые споры). Налоговый спор представляет собой конфликтное публичное правоотношение, связанное с уплатой налогов, сборов и иных налоговых платежей, направленное на защиту интересов налогоплательщика, с одной стороны, и публичных финансовых интересов государства и муниципальных образований, выражаемых посредством установления и сбора налогов, сборов и иных обязательных налоговых платежей, с другой. На практике такого рода собирательная конструкция выражается в том, что налоговый спор может выступать разновидностью конституционного или административно-правового спора с финансовыми имущественными элементами. В каких же случаях речь идет о конституционно-правовой, а в каких – о административно-правовой составляющей налогового спора, сказать можно, лишь исходя из закреплённости соответствующих материальных норм в Конституции РФ.

Финансовые нормы реализуются через администра-

тивно-правовой механизм не только в налоговых спорах, но и в других случаях. Так, Э. Д. Соколова, анализируя обеспечение исполнения обязанности налогоплательщика по уплате налогов и сборов в соответствии со ст. 72 НК РФ, указывает, что один из способов такого обеспечения, а именно – наложение ареста на имущество налогоплательщиков, порождает административно-правовое отношение<sup>1</sup>. Не без основания можно предположить, что в данном случае мы имеем дело именно с комплексным административным правоотношением.

Итак, имея ввиду, что комплексное административное правоотношение всегда имеет административно-процессуальную составляющую, выделяются следующие комплексные административные правоотношения:

- 1) с материальной административно-правовой составляющей;
- 2) с конституционно-правовой составляющей;
- 3) с финансово-правовой составляющей;
- 4) с гражданско-правовой составляющей.

Для комплексности именно административных правоотношений важно, чтобы присутствовал не только административно-правовой механизм реализации материальных норм, но и комплексный характер в известных случаях носили сами материальные нормы (конституционные, финансовые, гражданские). В этой ситуации вполне логичным выглядит включение в материально-правовую часть комплексного административного правоотношения и норм частного права. Типичным примером могут выступать правоотношения по управлению государственной собственностью. Если говорить в данном контексте о материальных нормах так называемых комплексных отраслей, например, земельного или

<sup>1</sup> См.: Соколова Э. Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 17.

экологического права, то возникает вопрос, обусловленный тем, что сами комплексные отрасли включают в себя нормы различных отраслей права и не могут рассматриваться как первичные.

#### § 4. Правоприменительные административные правоотношения

Современная теория правоприменения характеризуется определенным плюрализмом позиции относительно сущности правоприменения и его места в механизме правового регулирования<sup>1</sup>. В работах ряда отечественных авторов наметился отход от традиционного позитивистского понимания правоприменения, в том числе со ссылками на теории, отрицающие собственно правоприменение, включающие правоприменительную практику в право<sup>2</sup>. Вместе с тем преобладающим остается традиционный, сформулированный правовой наукой еще советского периода, подход к пониманию правоприменения<sup>3</sup>. Тем более диссонирующим (но не лишенным внутренней логики) выглядит мнение А. В. Кашанина и С. В. Третьякова, считающих, что «содержательное исследование проблем правоприменения как реального социального процесса в рамках традиционного юридического позитивизма оказывается невозможным»<sup>4</sup>. Исследование проблем правоприменения неизбежно приводит к дискуссии о понятии права в объективном смысле. Применительно к отечественному правопорядку ситуация

<sup>1</sup> См., например: Колдин В. Я. Проблемы методологии правоприменения // Государство и право. – 2011. – № 1. – С. 11–20.

<sup>2</sup> См., например: Харт Г. Л. А. Понятие права. – СПб., 2007. – С. 9, 10.

<sup>3</sup> См., например: Толстик В. А., Дворников Н. Л., Каргин К. В. Системное толкование норм права. – М.: Юриспруденция, 2010. – С. 124.

<sup>4</sup> Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2008. – С. 51.

выглядит следующим образом. Если мы признаем (а другого фактически не дано в условиях современного правоприменения) судебный прецедент в качестве источника права, то это, с одной стороны, расширяет границы понимания права, а с другой – заставляет уточнять понятие применения права, дифференцировать его содержание. Соавторами коллективной монографии «Юридические архетипы в правовой политике России» справедливо замечено: «Возникает ситуация, когда содержание официального права настолько велико и разнообразно, что “никто не знает все содержание права, за исключением компьютеров, этих новых анонимных ‘Дигест’”. В этом плане социально-правовое взаимодействие, реальная юридическая практика, развивается в соответствии со своими правокультурными закономерностями, а нормативно-правовой материал, усложняясь и развиваясь, – по своим логико-рациональным алгоритмам»<sup>1</sup>. Следовательно, дифференциация содержания правоприменения, на наш взгляд, предполагает не только применение норм права, но и применение судебной практики.

Последний тезис требует своего уточнения.

Конституционный Суд РФ последовательно отстаивает позицию исключения так называемого абстрактного нормоконтроля за законами со стороны судов общей юрисдикции по мотиву неконституционности. Существует механизм, при котором суды, выявив неопределенность содержания норм закона по мотиву его несоответствия Конституции РФ, должны приостанавливать производство по делу и обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ. Вызывает сомнение высказанная В. Д. Зорькиным позиция о «жизненных реалиях» как основании изменения правовых позиций Конституционного Суда РФ<sup>2</sup>. Основанием изменения право-

<sup>1</sup> Юридические архетипы в правовой политике России: монография / А. И. Овчинников, А. Ю. Мамычев, А. В. Монастырский и др. – Ростов н/Д, 2009. – С. 150.

<sup>2</sup> См.: Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Кон-

вых позиций может быть только изменение Конституции РФ или конституционного законодательства, во взаимосвязи с которым вырабатывает свои правовые позиции Конституционный суд РФ. Изменение законодательства в соответствии с жизненными реалиями удел законодателя, но не судебного органа. Ссылки на возможность отступления от ранее принятых правовых позиций, сформулированные Европейским Судом по правам человека, – ничто даже в доктринальном смысле без изменения законодательной базы. По сути, Конституционный Суд РФ лавирует под давлением иных ветвей власти. При таком подходе теряет свою прецедентную юридическую значимость мотивировочная часть актов Конституционного Суда РФ. Изменяющиеся правовые позиции лишь усугубляют нестабильность правоприменения. Конечно, не любой правоприменительный акт создает прецедентную норму, но проблема «размывания» нормативистской конструкции права обозначена вполне убедительно. Еще раз подчеркнем, что некоторые правоприменительные судебные акты являются источниками права, соответственно, существуют акты, официально разъясняющие условия применения такого рода правоприменительных актов.

Изложенные обстоятельства требуют корректировки некоторых ранее сложившихся подходов к теории правоприменительных правоотношений.

Особенно важной в связи с рассуждениями об изменении подходов к теории правоприменительных отношений выглядит мысль пионера исследования теории правоприменительных отношений И. Я. Дюрягина, который в своих работах проводил границу между правотворческими, правоприменительными и правореализующими отношениями<sup>1</sup>. Конечно, И. Я. Дюрягин писал свою работу в условиях зако-

ституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 6.

<sup>1</sup> См.: Дюрягин И. Я. Право и управление. – С. 96.

нодательства 80-х годов XX века, когда и теория не признавала прецедент в качестве источника отечественного права. Развивая его мысли в условиях формирования в России элементов прецедентного права, приходим к мысли о том, что *иногда в процессе правоприменения возникают одновременно два типа правоотношений – правоприменительные и правотворческие*. Мы считаем, что это особая разновидность комплексных публичных правоотношений, под которыми понимаются урегулированные взаимосвязанными между собой публично-правовыми отраслевыми правовыми нормами материального права и процессуальными нормами конкретные общественные отношения с обязательным участием лица, наделенного государственно-властными или муниципальными полномочиями, участники которых имеют публичные субъективные права и несут субъективные публичные обязанности. В анализируемом контексте комплексность – это не только сочетание материального и процессуального начал, на которое обращали внимание И. А. Галаган и А. В. Василенко<sup>1</sup>, но и двойственный объект такого рода правоотношений, сочетающий в себе интересы по разрешению конкретного дела и интересы унификации судебной практики. Правоприменительная деятельность рассматривалась как промежуточное звено между материальными и процессуальными правоотношениями и В. М. Горшеневым<sup>2</sup>. И. А. Галаган и А. В. Василенко пошли дальше в развитии теории о структуре правоприменительных отношений, считая, что материальное правоотношение является юридическим фактом, влекущим правопримени-

<sup>1</sup> Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений. – С. 18–19

<sup>2</sup> См.: Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред.: В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. – М.: Юридическая литература, 1976. – С. 279; Теория юридического процесса. – Харьков, 1985. – С. 93.

тельное отношение<sup>1</sup>. Хотелось бы привести некоторые доводы в противовес данной позиции.

Прежде о материальных публичных правоотношениях. Механическое разделение правоотношений по регулирующим их материально-правовым нормам искажает саму сущность правового регулирования, так как публичные отношения не могут существовать вне волевых действий или бездействий людей. Не случайно, например, в административном праве так сильна тенденция воспринимать любые государственно-управленческие отношения как сугубо процессуальные. Как только возникает вопрос о том, а какие конкретно публичные правоотношения можно привести в пример как сугубо материальные, то находится не так много примеров. Так, М. В. Карасева применительно к финансовым правоотношениям пишет: «К числу материальных относятся правоотношения, которые содержат обязанность налогоплательщика уплачивать налог и право налогового органа требовать его уплаты; право предприятия обращаться за получением бюджетного кредита и обязанность уполномоченного органа рассмотреть обращение по существу и т. д.»<sup>2</sup>. Но где конкретное право и где конкретная обязанность в этих примерах? Возникновению обязанности уплачивать законно установленные налоги и праву требовать их уплаты должен предшествовать целый ряд юридических фактов, как то: возникновение налогооблагаемой базы, отсутствие освобождений от уплаты налога. Кроме того, предполагает ли обязанность лица, обязанного уплатить налог, его правоотношения с конкретным налоговым органом? Только если лицо уплачивает налог или не уплачивает его в установленный законом срок, то возникают правоотноше-

<sup>1</sup> Галаган И. А., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений. – С. 18.

<sup>2</sup> Карасева М. В. Финансовое правоотношение. – М, 1998. – С. 258.

ния, и эти правоотношения не носят сугубо материального характера. Как представляется в этом и иных подобных примерах, смешиваются понятия «субъект права» и «субъект правоотношения». Можно быть субъектом права и предполагать наличие прав и обязанностей, но не реализовывать эти права и не нести обязанности. А без этого нет правоотношения. В учебнике «Административное право России» под редакцией Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова (авторы соответствующего параграфа – Ю. Н. Старилов, В. В. Журик, Б. Г. Радченков) в качестве одного из элементов содержания административно-правовых отношений, наряду с правами, обязанностями, запретами, ограничениями субъектов административного права, называется процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты<sup>1</sup>. Другими словами, реальный характер правоотношение приобретает только при наличии своей формы реализации через механизм правового регулирования. На реальный характер правоотношения указывает и И. А. Исаев, который пишет: «Тайный смысл закона заключается в установлении порядка, но его истинной реализацией является не норма, а правоотношение, норма – словесна, отношение – реально»<sup>2</sup>.

Если рассматривать конкретную правоприменительную практику, то обнаруживается, что конкретные суды и судьи довольно осторожны в выборе терминологии.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 17 ноября 2005 года № 11–П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 292 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами государ-

<sup>1</sup> Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2006. – С. 74–75.

<sup>2</sup> Исаев И. А. Власть и закон в контексте иррационального. – М.: Юрист, 2006. – С. 460.

ственного учреждения культуры “Дом культуры им. Октябрьской революции”, открытого акционерного общества “Центронефтехимремстрой”, гражданина А. А. Лысогора и Администрации Тульской области» в мотивировочной части (ч. 3 п. 4.1) указывает: «Более того, неурегулированность данного вопроса приводила бы к неопределенности в спорных материальных правоотношениях и возникших в связи с судебным спором процессуальных правоотношениях»<sup>1</sup>. Мы считаем, что раз правоотношения спорные, то они уже неопределенные. Спорные правоотношения не могут быть исключительно материальными, раз они уже спорные. Некоторые судьи арбитражных судов вместо термина «материальные правоотношения» употребляют обороты типа «...решения суда первой инстанции основаны на нормах материального права, регулирующих спорное правоотношение. Материальный закон, подлежащий применению по данному делу, понят и истолкован судом правильно»<sup>2</sup>. Но Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в постановлении своего Пленума от 20 декабря 2006 года № 65 «О подготовке дела к судебному разбирательству» в ч. 2 п. 26 указал: «Завершая подготовку дела к судебному разбирательству, судья объявляет лицам, участвующим в деле, какой спор или требование будет рассматриваться в судебном заседании, исходя из определяемого им характера спорного материального правоотношения, и по каким правилам, установленным АПК РФ, они будут рассматриваться»<sup>3</sup>. Таким

<sup>1</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 48. – Ст. 5123.

<sup>2</sup> См., например: Об оставлении без изменения решения Томского областного суда от 18.09.2006, которым оставлено без удовлетворения заявление о признании незаконным пункта 1 статьи 7 Закона Томской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан на территории Томской области»: Определение Верховного Суда РФ от 24 января 2007 года № 88-Г06-13 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2007. – № 4.

образом, сам правоприменитель не вносит ясности в рассматриваемую проблему, а лишь запутывает ситуацию своим во многом противоречивым подходом к использованию терминологии типа «материальное правоотношение».

Другим аспектом обозначенной проблемы является вопрос о том, могут ли правоотношения выступать юридическим фактом для возникновения иных правоотношений. В данной связи следует учитывать позиции тех авторов, которые включают юридические факты в структуру правоотношений. В частности, в свое время В. Д. Сорокин полагал, что «как правило, роль юридического факта при возникновении административно-процессуального правоотношения выполняет соответствующее материальное правоотношение и притом не обязательно только административно-правовое»<sup>1</sup>. Логично было бы предположить, что коль скоро один из элементов правоотношения (юридический факт) является основанием для одного правоотношения, то само это правоотношение якобы выступает юридическим фактом для возникновения иного правоотношения. Но если рассуждать таким образом, то какую юридическую нагрузку несут иные, кроме юридических фактов, элементы правоотношения для возникновения иных правоотношений? Целесообразно рассмотреть в качестве обобщенного примера правоприменительные отношения типа юрисдикционных отношений по разрешению публично-правовых споров. Суд или иной орган, уполномоченный применять норму права по конкретному делу, вступает в определенные правоприменительные отношения. Логичнее было бы предположить, что основанием правоприменительного отношения выступают действия или бездействие в сочетании с теми или иными юридическими условиями типа юридических состояний, иногда именуемых правоотношениями общего

<sup>1</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. – С. 13.

типа. Наличие общих правоотношений признается целым рядом современных авторов. В. Д. Сорокин применительно к административно-процессуальному правоотношению справедливо подчеркивал, что такое правоотношение «...не может существовать в “общем” виде как правовое состояние субъекта»<sup>1</sup>.

В юридической литературе правоприменение связывают не только таким видом государственно-властной деятельности, как государственное управление. В частности, Ю. В. Старых, характеризуя усмотрение в налоговом правоприменении, считает, что «налоговое правоприменение представляет собой властную деятельность уполномоченных органов (Правительства РФ, налоговых, таможенных органов), направленную на принятие в ходе налогового процесса индивидуальных налогово-правовых актов и имеющую своей целью реализацию норм налогового права в связи с взиманием налогов и сборов, а также в связи с осуществлением налогового контроля, привлечением правонарушителей к налоговой ответственности, рассмотрением жалоб налогоплательщиков»<sup>2</sup>. Оставляя за рамками данного исследования критику отдельных положений данного определения (в частности, отнесение к налоговому правоприменению рассмотрение жалоб налогоплательщиков), согласимся с тем, что правоприменение выходит за рамки исключительно управленческой деятельности.

Но можно ли говорить об исключительно публичной природе правоприменения или следует пересмотреть этот теоретический постулат? Управленческая природа правоприменительной деятельности может быть связана не только с одним, конкретным видом управления – государственным.

<sup>1</sup> Сорокин В. Д. Административно-процессуальные отношения. – С. 3.

<sup>2</sup> Старых Ю. В. Усмотрение в налоговом правоприменении / под ред. М. В. Карасевой. – М.: Юриспруденция, 2007. – С. 21.



Представляется, что, «оставляя за бортом» другие виды социального управления, мы неоправданно суживаем сферу возникновения правоприменительных отношений. Конечно, если говорить о муниципальном управлении (или местном самоуправлении), то публичность правоприменения не вызывает сомнений. Если же обратиться к теории корпоративного управления, то мы сталкиваемся с проявлением правоотношений, отличных от публичных. Не случайно в теории управления корпоративное, или внутриорганизационное управление иногда называется гражданским<sup>1</sup>. Тем самым подчеркивается негосударственный, непубличный характер такого управления. Со своей стороны, полагаем, что термин «гражданское управление» хотя и имеет право на существование, но должен употребляться дифференцированно с термином «корпоративное управление» в силу того, что, с одной стороны, некоторые корпоративные образования носят государственный характер, а с другой – гражданское управление может охватывать не только управление организациями, но и частично отдельные аспекты местного самоуправления.

В рамках традиционного нормативистского понимания может возникнуть естественный вопрос о том, применяют ли право органы корпоративных образований для разрешения индивидуальных дел по аналогии с государственными органами. Представляется, что на этот вопрос можно дать однозначно положительный ответ. Органы корпоративных образований принимают акты в силу санкционированности их специального статуса государством. Следовательно, отрицать правовую природу актов корпоративных образований контрпродуктивно. Диапазон примеров может варьироваться от актов третейских судов до актов администрации негосударственной организации о при-

<sup>1</sup> См., например: Костин В. А. Теория управления: учебное пособие. – М.: Гардарики, 2004. – С. 73.

влечении лица к дисциплинарной ответственности в виде, например, исключения из политической партии. В статье 1 действующего Федерального закона от 24 июля 2002 года № 102–ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации»<sup>1</sup> не закреплена возможность разрешения публично-правовых споров третейскими судами, но отсутствие у третейского суда возможности разрешать публично-правовой спор отнюдь не означает, что он не применяет право. И. Я. Дюрягин применительно к советской правовой системе писал: «Хотя правоприменение осуществляют только государственные органы и некоторые органы общественности (общественные организации), уполномоченные на то государством (курсив мой – Е. Л.), а граждане правовых норм не применяют, тем не менее это не означает какого-либо ущемления демократических прав и свобод советских людей»<sup>2</sup>. Мы считаем, что развитие теории правоприменения лежит в русле отхода от исключительно государственно-управленческой трактовки данного явления. Соответственно, обязательными субъектами правоприменительных отношений выступают не только юрисдикционные органы государства, но и уполномоченные на то законом государственные и негосударственные организации, имеющие государственно-властные, муниципальные или корпоративные полномочия по разрешению конкретных дел. Авторы коллективной монографии «Правоприменение: теория и практика» под редакцией Ю. А. Тихомирова<sup>3</sup> выдвигают заслуживающую поддержки гипотезу о различной природе правоприменения в частном и публичном праве.

Надо идти дальше и говорить о публичных и частных правоприменительных отношениях, отражая их структур-

<sup>1</sup> // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3019.

<sup>2</sup> Дюрягин И. Я. Право и управление. – С. 75.

<sup>3</sup> Правоприменение: теория и практика / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – С. 73.

ную и содержательную специфику. Если вернуться к примеру осуществления правоприменения третейским судом, то мы, безусловно, должны говорить о специфике механизма правоприменения в данном случае. Этот механизм характеризуется тем, что государство применяет принудительную силу лишь в том случае, когда стороны третейского производства отказываются добровольно исполнять вступившее в силу решение третейского суда. И это пример механизма негосударственного правоприменения. Государственное принуждение фигурирует, так сказать, «на втором плане», но незримо присутствует и в отношениях такого рода.

Если абстрагироваться от формально-юридического среза проблемы и взглянуть на правоприменение шире, с социально-политологических позиций, то обнаруживается, что значимость негосударственного правоприменения варьируется на различных этапах общественно-исторического развития. Современные демократии западноевропейского типа, тяготеющие к развитию институтов гражданского общества в противовес государственным институтам, стремятся внести в правосознание граждан соответствующих стран мысль о том, что деятельность негосударственных институтов по разрешению конкретных дел иногда более эффективна, чем государственная, и, соответственно, она целесообразна. Причем государство как итоговый правоприменитель не исключается из механизма индивидуально-правового регулирования.

Конечно, может прозвучать довод критиков данной концепции о смешении автором понятий «применение права» и «использование права». Дескать, там, где нет непосредственного участия государства, нет правоприменения, а есть использование права субъектами общественных отношений. Например, Р. Р. Палеха, анализируя проблемы природы правоприменения как формы реализации права на уровне диссертационного исследования, пишет: «Характер-

ным признаком соблюдения, исполнения и использования права является то, что правовые предписания осуществляются без какого-либо вмешательства со стороны государства. В процессе правоприменения возникает обязательный субъект – властный орган, должностное лицо, обеспечивающий процесс реализации права и выстраивающий властные отношения с гражданами (физическими лицами) и их объединениями (юридическими лицами), а также властные отношения между государственными органами и должностными лицами внутри государственного аппарата, в силу чего в правоприменительных отношениях уместно выделять внешний и внутренний аспекты властности. ... Важное отличие правоприменяющих субъектов от других участников правоприменительной деятельности заключается в том, что они никак не заинтересованы в решении рассматриваемого дела, поскольку у них нет никакого личного интереса, что существенно отличает их от субъектов других видов правореализации и подчеркнуто указывает на особую форму реализации права в их деятельности<sup>1</sup>. Действительно, использование права предполагает извлечение субъектом права пользы для удовлетворения собственных интересов. Когда мы говорим о негосударственном правоприменении, мы не наблюдаем личного интереса в разрешаемом деле ни у тех же третейских судов, ни у комиссий по разрешению трудовых споров, создаваемых в соответствии со ст. 384 Трудового кодекса РФ, решения которых имеют силу исполнительного документа в соответствии со ст. 389 Трудового кодекса РФ, ни в решениях диссертационных советов, присуждающих ученые степени. Государство, если так можно выразиться, «страхует» негосударственного правоприменителя, обеспечивая вынесенное решение. Негосударственное правоприменение, таким образом, может рассматриваться как двухуровневое (сложносоставное) правоотношение.

<sup>1</sup> Палеха Р. Р. Природа правоприменения как особой формы реализации права: дис. ... канд. юрид. наук. – Елец, 2006. – С. 9.

Резюмируя, подчеркнем, что нет оснований говорить об отсутствии правоприменительных правоотношений вне сферы государственно-властной деятельности. Другое дело, что публичное и частное правоприменение имеет свои специфические черты, в практическом плане характеризующие субъект правоприменения, его объект и содержательную сторону правоприменительных отношений.

Следует заметить, что публичная правоприменительная деятельность может одновременно порождать несколько типов правоотношений, включая собственно правоприменительные и комплексные. Это объясняется тем, что в результате правоприменения разные субъекты вступают между собой в разные правоотношения. Это могут быть собственно правоотношения между субъектом административного правоприменения и субъектами, в отношении которых выносится административный правоприменительный акт, возможные отношения между субъектами, чей спор о праве разрешается правоприменителем. Так вот правоприменительные отношения имеют место в первом из приведенных примеров, а между спорящими сторонами возникают комплексные административные правоотношения. Конструкция такого публичного правоотношения в сфере правоприменения усложняется еще и тем, что правоприменительные отношения, возникшие между, например, правонарушителем и юрисдикционным органом, в случае оспаривания правоприменительного акта перетекают в комплексные правоотношения типа административно-правовых споров или сугубо процессуальные, например, с судом, рассматривающим жалобу (заявление об оспаривании).

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Чего удалось, а чего не удалось достичь в данной работе, покажет время и отзывы заинтересованных читателей. Но самое главное – чтобы таковые, заинтересовавшиеся высказанными в работе мыслями, читатели нашлись. Возобновление научной дискуссии по поводу теории административных правоотношений позволит, по нашему мнению, не только скорректировать соответствующую доктрину, но и обратить внимание нормодателя и правоприменителя на те, казалось бы, устоявшиеся конструкции, которые мешают развиваться административному праву в направлении достижения своей основной цели – баланса общественного и личного в сфере государственного управления. Вектор человеколюбия, заложенный во всех гуманистических доктринах, должен указывать на необходимость учета в административных правоотношениях интересов конкретного человека. В конце концов, государство существует для человека, а не человек для государства. Теория гуманизации административных правоотношений способна в дальнейшем перевернуть в голове человека представление о целях и сущности административного права. Выработка основ теории комплексных административных правоотношений позволяет, на наш взгляд, подойти к решению не только вопросов теории административного права и административного процесса, но и по-новому взглянуть на общую теорию правоотношений в рамках которой необходимо исследова-

ние комплексных правоотношений не только сугубо отраслевого или межотраслевого характера.

Трудно сказать, воспримет ли законодательная и правоприменительная практика мысль о необходимости универсализации механизмов защиты прав и законных интересов участников административных правоотношений, но именно в этом видится перспектива дальнейшего развития теории административного и административно-процессуального права.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение.....</b>	<b>5</b>
<b>Глава 1. Понятие и природа административных правоотношений.....</b>	<b>7</b>
§ 1. Становление теории административных правоотношений в отечественной административно-правовой науке.....	7
§ 2. Теоретические подходы к понятию административного правоотношения и их реализация в нормотворческой и правоприменительной практике .....	16
§ 3. Признаки административных правоотношений.....	20
§ 4. Место административных правоотношений в системе публичных правоотношений.....	47
§ 5. Особенности юридических фактов и юридических состояний как оснований и условий возникновения и трансформации административных правоотношений.....	59
<b>Глава 2. Структурные особенности административных правоотношений .....</b>	<b>108</b>
§ 1. Проблема связи объекта и предмета в административных правоотношениях .....	108
§ 2. Некоторые проблемы субъектного состава административных правоотношений.....	129
§ 3. Содержательная характеристика административных правоотношений: публичные управленческие права, обязанности и законные интересы.....	149
<b>Глава 3. Классификация административных правоотношений.....</b>	<b>165</b>
§ 1. Юридически значимые основания классификации административных правоотношений.....	165
§ 2. Общая характеристика административных правоотношений по субъектам и характеру связи между субъектами.....	170
§ 3. Теория комплексных административных правоотношений .....	190
§ 4. Правоприменительные административные правоотношения .....	215
<b>Заключение.....</b>	<b>229</b>

*Научное издание*

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

**Том второй**

*Лунарев Евгений Борисович*

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ  
ПРАВООТНОШЕНИЯ**

*Монография*

Директор издательства  
Редактор  
Технический редактор

М. О. Каррыев  
М. О. Каррыев  
Н. И. Борзилова

Подписано в печать 28. 02. 2013. Бумага офсетная.

Формат 60x84/16. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 13,48. Уч.-изд. л. 8,43. Тираж 500 экз. Заказ № \_\_\_\_\_

Издательство НП «Евразийская академия административных наук»

127411 г. Москва, ул. Учинская, д. 7.

Отпечатано с оригинал-макета

в ООО «Феникс»

400011 г. Волгоград, пр. Университетский, 64.