

Пётр Павлович Сергун

Профессор кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

E-mail: sergun-pp@yandex.ru

Артем Михайлович Бобров

Начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Пермского института ФСИН России, доцент кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного национального исследовательского университета, кандидат юридических наук

E-mail: prepodobnih@mail.ru

Общественно-властная природа административных правовых отношений

Аннотация: актуальность статьи обусловлена недостаточностью разработки теории административных правовых отношений в науке административного права. Рассматривается правовая природа административных правовых отношений, под которой понимается юридическая характеристика данного явления, выражающая его специфику, место и функции среди других правовых явлений. Цель работы – выявление главной специфической особенности природы административных правовых отношений. Анализируются научные труды дореволюционных ученых-юристов и современных специалистов в области административного права, а также проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Предпринимается попытка расширения числа субъектов административных правовых отношений, в том числе путем отнесения к ним животных и роботов. Делается вывод о том, что главной специфической чертой административных правовых отношений является их общественно-властная природа. Отмечается, что уровень развития административных правовых отношений свидетельствует об уровне правовой культуры в государстве.

Ключевые слова: правовая природа, социальные отношения, административные правовые отношения, общество, власть, субъект права, государственное администрирование, местное самоуправление, материальный субстрат, правовая культура.

Pjotr Pavlovich Sergun

Professor of the Administrative and Municipal Law Department, Saratov State Academy of Law, Doctor of Judicial Science, Professor, Honored Jurist of the RF

Artjom Mikha'lovich Bobrov

Chair of State and Law Department, Perm Institute of the Federal Service for Execution of Punishment, Associate Professor of Constitutional and Financial Law Department, Perm State National Research University, Candidate of Judicial Science

Socially Powerful Nature of Administrative and Legal Relations

Annotation: *the relevance of the article is caused by the lack of development of administrative and legal relations thesis in administrative law. The authors describe legal nature of administrative legal relations. They understand the nature of this phenomenon as its judicial characteristic which expresses its specificity, place, and function among other legal phenomena. The research is aimed to find the main specific feature of the administrative legal relations' origin. The authors analyze scientific researches of pre-revolutionary legal scientists and modern specialists in the sphere of administrative legal relations' nature, and project of the new Code of the Russian Federation concerning administrative breaches. An effort to enlarge the amount of objects of administrative legal relations by means of including animals and robots is taken. The authors conclude that the main feature of administrative legal relations is their socially powerful nature. They note that the level of development of administrative and legal relations speaks of legal culture level in a state.*

Keywords: *legal nature, social relations, administrative and legal relations, society, power, law object.*

Если в странах англосаксонской правовой семьи законодательство и наука фактически игнорируют понятие «административные правовые отношения», то в государствах романо-германской правовой семьи, к которой относится и Российская Федерация¹, данная категория остается одной из основных в административном праве. Следует констатировать, что учения отечественных юристов о правоотношениях первоначально разрабатывались цивилистами и только в советское время — административистами. В настоящее время наблюдается явная недостаточность разработки данного вопроса в административно-правовой науке.

Несмотря на то что понятие «правовая природа» используется в юридической литературе достаточно часто, во многих работах оно служит неким вспомогательным, красивым словом, подчеркивающим лишь принадлежность рассматриваемого явления к юриспруденции, но не раскрывающим его сущность, место и значение в определенной сфере. Необходимо отметить, что в рамках объема данной статьи невозможно полностью раскрыть общественно-властную природу такого сложного юридического феномена, как административные правовые отношения, но основные специфические черты, несомненно, будут показаны. Само понятие «природа» не является, собственно говоря, юридическим, вместе с тем оно позволяет увидеть то главное, без чего не будет существовать конкретное правовое явление. Применительно к социальным отношениям

¹ По данному вопросу мнение редколлегии журнала не совпадает с мнением авторов статьи.

природа — это основное свойство, сущность¹. Сущностью же и является то главное, что есть в конкретном явлении. Правовая природа — это юридическая характеристика данного явления, выражающая его специфику, место и функции среди других правовых явлений в соответствии с его социальной природой².

Главной особенностью административных правовых отношений как правоотношений вообще нам представляется их общественно-властная природа. Они возникают между людьми, государством (государственными органами, органами государственной власти и их представителями) и людьми, между органами государственной власти и т. д. Они не существуют сами по себе, а при общении, контактах детерминированы материальными жизненными отношениями властного характера и выражаются в форме взаимной связи субъективных прав и юридических обязанностей. Причем, в административных правовых отношениях (в отличие от частноправовых отношений) не всегда обязанности корреспондирует право. По мнению видного дореволюционного ученого-юриста Г. Ф. Шершеневича (1863–1912), в области административного права все сводится к учению об обязанностях агентов власти, а публично-правовое отношение предполагает наличие трех элементов: субъектов, объекта, правовой обязанности³.

Полицейский-кинолог может отдавать команду служебной собаке, воздействовать на ее поведение, но правоотношений между ними не возникает, животное не является частью общества и субъектом права, хоть и существует соответствующая правовая база, регулирующая деятельность специалистов-кинологов. По мнению Г. Ф. Шершеневича, животное не может быть субъектом права, потому что в случае нарушения его прав оно не способно обратиться за их защитой. Однако сам же ученый признает, что «если бы государство организовало оценку над животным, то ничего нельзя было бы возразить против признания его субъектом права»⁴. Интересно отметить, что в законодательстве многих государств на определенном этапе их развития животные считались не объектами, а субъектами права. Еще в Древней Греции существовал специальный суд, который осуществлял правосудие в отношении животных, обвиняемых в совершении различных преступлений⁵. В настоящее время судебная практика зарубежных стран свидетельствует об активных попытках признания животных субъектами права в связи с их геномом (например, ДНК шимпанзе на 98 % совпадает с ДНК человека)⁶. Возникает вопрос: в случае признания

¹ См.: *Ожегов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. / Рос. акад. наук. Ин-т рус. языка им. В. В. Виноградова. М., 1997. С. 598.

² См.: *Алексеев С. С.* Собр. соч. : в 10 т. [+ Справоч. том]. Т. 2 : Специальные вопросы правоведения. М., 2010. С. 418.

³ См.: *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. Вып. 1. М., 1910. С. 571–572.

⁴ Там же. С. 579.

⁵ См.: *Ячменев Г. Г.* Отлов и содержание безнадзорных домашних животных (бюджетно-правовой аспект) // Арбитражные споры. 2016. № 3. С. 97–118.

⁶ См.: *Романовский Г. Б.* Конституционная правосубъектность граждан в условиях геномной медицины // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 3. С. 260–271.

животных субъектами права в какие правоотношения они будут вступать с людьми? Учитывая, что животные не обладают разумом и волей, они должны находиться именно в административных правовых отношениях, где государство, человек и коллективы смогут выступать в качестве субъекта воздействия на их поведение. Однако указанные предложения, конечно же, требуют дальнейшего изучения.

В конце XIX в. профессор права А. С. Алексеев (1851–1916) в своем труде, посвященном исследованиям Э. Лингга и субъективному реализму Н. М. Коркунова, писал, что «юридические нормы и юридические отношения не имеют никакого внешнего бытия и существуют исключительно во внутреннем сознании человека»¹. В то время с этим никто не спорил. Однако в XXI в. в научной среде все чаще можно встретить рассуждения о возникновении правоотношений не только между человеком и животным, но даже между человеком и роботом. В большинстве развитых стран проводятся исследования по следующим направлениям: модель поведения роботов, этические и этнические взаимоотношения между человеком и роботом, статус роботов, ответственность роботов (в частности, кто будет нести ответственность, например, владелец, разработчик или они оба, если беспилотный транспорт нанесет травму человеку или причинит иной ущерб), введение налогов с роботов и др. Поэтому формирование нормативной базы, регуливающей статус роботов и их взаимодействие с человеком, обществом, становится актуальным и своевременным. В будущем робот не только будет выполнять отдельные самостоятельные функции, но и вполне может являться субъектом права, обретет свой правовой статус с его элементами: права, обязанности, ответственность, гарантии, ценности и т. д.; интеллектуальные роботы будут составлять часть человеческого общества и будут признаны обществом; они будут обладать способностью управлять различными субъектами и объектами и принимать решения². Но правовая база, позволяющая отнести «роботов», «андроидов», «дроидов», «киборгов», «искусственный интеллект», «беспилотные летательные аппараты» и т. д. к субъектам правоотношений, в настоящее время отсутствует. Вместе с тем наука административного права должна оперативно реагировать на новеллы, которые исходят от развития научно-технического прогресса, в том числе и в вопросах информатики и робототехники, и способствовать созданию такой правовой базы.

Специфической особенностью российских административных правовых отношений является то, что в качестве субъекта, обладающего властными полномочиями, выступают и муниципальные образования (органы местного самоуправления и их представители). Правоотношения, возникающие на местном уровне, все чаще подвергаются жесткому государственному

¹ См.: Алексеев А. С. Кучению о юридической природе государства и государственной власти. М., 1894. С. 5.

² См.: Сергун П. П. Интеллектуальный робот как субъект управления: миф или завтрашняя реальность // Публичная власть: реальность и перспективы : сборник науч. трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международ. науч.-практ. конференция) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А. Ю. Соколова ; [ред. кол.: А. Ю. Соколов и др.]. Саратов, 2017. С. 42–45.

администрированию. Ярким примером государственного администрирования местного самоуправления служит быстрая смена моделей избрания глав муниципальных образований в 2014 г.¹ или вмешательство государства в деятельность местного самоуправления путем инициирования главой субъекта удаления главы муниципального образования в отставку². Условно можно заключить, что в настоящее время в российской практике правотворчества и правоприменения административные правовые отношения фактически поглощают собой фактические отношения, возникающие на местном уровне.

В конечном счете не важно, кто будет вступать в административные правовые отношения, — они все равно будут иметь властную природу. Социальные нормы и возможность управлять кем-нибудь, подчинять своей воле существовали всегда, в том числе и в период первобытного общества, но можно ли сказать, что отношения членов этого общества носили административный правовой характер? Конечно же нет, поскольку не было и самих норм административного права, которые возникли сравнительно недавно (в России многие исследователи связывают это с изданием Свода законов Российской империи). Для административных правовых отношений характерна лишь правовая сторона, а не фактическая, или материальный субстрат, как писал профессор А. С. Алексеев. Например, при рассмотрении правоотношений, возникающих между государственным служащим и гражданином, который обратился за разрешением в орган государственной власти, для юриста не имеет значения, в чем нравственная или религиозная сторона такого отношения. Главное — какова правовая связь между этими субъектами³. Правоотношения потому и называются таковыми, что складываются на основе юридических норм. Административные отношения могут быть только правовыми и в другом качестве существовать не могут⁴. Власть является лишь материальным субстратом, а не правовым. На основе власти возникают фактические управленческие отношения. Но когда эта власть обретает юридический характер и осуществляется не волюнтаристски — возникают административные правовые отношения. Природа административных правовых отношений характеризуется вертикальным юридическим неравенством их субъектов, основана на формуле *власть — подчинение*, поскольку это предопределено публичными приоритетами государственно-управленческой деятельности. Вместе с тем современные горизонтальные и административно-юрисдикционные административные правовые отношения, напротив, должны быть равноправными. Кроме того,

¹ См.: Бобров А. М. Государственное администрирование моделей избрания глав муниципальных образований (на примере Пермского края) // Правовая культура. 2017. № 2. С. 90–95.

² См.: Аржанов В. В. Современный порядок удаления главы муниципального образования в отставку — не только метод поддержания законности, но и способ давления государства на местное самоуправление // Публичная власть: реальность и перспективы : сборник науч. трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международ. науч.-практ. конференция) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А. Ю. Соколова ; [ред. кол.: А. Ю. Соколов и др.]. Саратов, 2017. С. 108–111.

³ См.: Алексеев А. С. Указ. соч. С. 5.

⁴ См.: Административное право : учеб. пособие / под общ. ред. А. С. Телегина. Пермь, 2018. Ч. 1. С. 51.

юридическое неравенство сторон в административных правовых отношениях не исключает возможности возникновения споров между ними, поскольку они равны перед законом и судом¹.

Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не указывает на равноправное или неравноправное положение сторон административно-деликтных правоотношений. Вместе с тем в одном из проектов нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в ч. 1 ст. 2.9 закрепляется, что «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, заинтересованный орган, их представители являются сторонами в производстве по делам об административных правонарушениях и наделяются равными (одинаковыми) процессуальными правами и несут равные (одинаковые) процессуальные обязанности в производстве по делу об административном правонарушении, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом». В ч. 2 ст. 2.9 также устанавливается, что рассмотрение и пересмотр дел об административных правонарушениях, разрешение вопросов, связанных с исполнением административного наказания, осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон².

Таким образом, главной специфической чертой административных правовых отношений является их общественно-властная природа. Однако, несмотря на социальный характер данных правоотношений, наука административного права должна оперативно реагировать на все изменения общественных отношений, которые исходят от развития генетики, научно-технического прогресса, в том числе и в вопросах информатики и робототехники, и способствовать созданию соответствующей правовой базы. В настоящее время в российской практике правотворчества и правоприменения административные правовые отношения фактически поглощают собой фактические отношения, возникающие на разных уровнях. В целом административные правовые отношения ярче других свидетельствуют не только о форме государства, но и о его сущности и, в конечном счете, способствуют цивилизованному развитию самого общества. Именно от уровня развития административных правовых отношений, в конечном счете, и будет зависеть уровень правовой культуры в государстве. Для административных правовых отношений характерна лишь правовая сторона, они не могут быть неправовыми. Несмотря на то что природа административных правовых отношений, характеризуется вертикальным юридическим неравенством их субъектов, современные горизонтальные и административно-юрисдикционные административные правовые отношения напротив должны быть равноправными. А в случае возникновения споров между сторонами административных правовых отношений государство должно гарантировать их равноправие в целях обеспечения режима законности и возможности обжалования неправомерно действия (решения) органа либо должностного лица публичного управления.

¹ См.: Волков А. М. Административное право России : учебник. М., 2016. С. 71.

² См.: Бобров А. М. Равенство (неравенство) сторон внутриведомственных административно-юрисдикционных правоотношений // VIII Пермский конгресс ученых-юристов : сборник науч. статей / отв. ред. В. Г. Голубцов, О. А. Кузнецова. Пермь, 2017. С. 33–35.

Пристатейный библиографический список

1. Аржанов, В. В. Современный порядок удаления главы муниципального образования в отставку — не только метод поддержания законности, но и способ давления государства на местное самоуправление // Публичная власть: реальность и перспективы : сборник науч. трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международ. научно-практ. конференция) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А. Ю. Соколова ; [ред. кол.: А. Ю. Соколов и др.] ; Саратовская государственная юридическая академия. — Саратов : ИП «Коваль Ю. В.», 2017. — С. 108–111.

2. Бобров, А. М. Равенство (неравенство) сторон внутриведомственных административно-юрисдикционных правоотношений // VIII Пермский конгресс ученых-юристов : сборник науч. статей / отв. ред. В. Г. Голубцов ; О. А. Кузнецова ; Пермский гос. нац. исслед. университет. — Пермь, 2017. — С. 33–35.

3. Бобров, А. М. Государственное администрирование моделей избрания глав муниципальных образований (на примере Пермского края) // Правовая культура. — 2017. — № 2. — С. 90–95.

4. Волков, А. М. Административное право России : учебник / А. М. Волков. — М. : Проспект, 2016. — 328 с.

5. Романовский, Г. Б. Конституционная правосубъектность граждан в условиях геномной медицины // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 3. — С. 260–271.

6. Сергун, П. П. Интеллектуальный робот как субъект управления: миф или завтрашняя реальность // Публичная власть: реальность и перспективы : сборник науч. трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международ. науч.-практ. конференция) (Саратов, 28–29 сентября 2017 г.) / под ред. А. Ю. Соколова ; [ред. кол.: А. Ю. Соколов и др.] ; Саратовская государственная юридическая академия. — Саратов : ИП «Коваль Ю. В.», 2017. — С. 42–45.

7. Ячменев, Г. Г. Отлов и содержание безнадзорных домашних животных (бюджетно-правовой аспект) // Арбитражные споры. — 2016. — № 3. — С. 97–118.

References

1. Arzhanov, V. V. Sovremennyy poryadok udaleniya glavy municipal'nogo obrazovaniya v otstavku — ne tol'ko metod podderzhaniya zakonnosti, no i sposob davleniya gosudarstva na mestnoe samoupravlenie [Modern Order of Municipal Formation Head's Resign] // Publichnaya vlast': real'nost' i perspektivy : sbornik nauch. trudov po materialam III Ezhegodnyh Saratovskih administrativno-pravovyh chtenij (Mezhdunar. nauchno-prakt. konferenciya) (Saratov, 28–29 sentyabrya 2017 g.) / pod red. A. YU. Sokolova ; [red. kol.: A. YU. Sokolov i dr.] ; Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya. — Saratov : IP Koval' YU. V., 2017. — P. 108–111.

2. Bobrov, A. M. Ravenstvo (neravenstvo) storon vnutrivedomstvennykh administrativno-yurisdikcionnykh pravootnoshenij [Equal (non-equal) rights

of internal affairs administrative and jurisdictional relations participants] // VIII Permskij kongress uchenyh-yuristov : sbornik nauch. statej / otv. red. V. G. Golubcov ; O. A. Kuznecova ; Permskij gos. nac. issled. universitet. – Perm', 2017. – P. 33–35.

3. Bobrov, A. M. Gosudarstvennoe administrirovanie modelej izbraniya glav municipal'nyh obrazovanij (na primere Permskogo kraja) [State Management of Patterns of Election of Formation Heads (on the example of Perm region)] // Pravovaya kul'tura. – 2017. – № 2. – P. 90–95.

4. Volkov, A. M. Administrativnoe pravo Rossii : uchebnik [Administrative Law in Russia : manual] / A. M. Volkov. – M. : Prospekt, 2016. – 328 p.

5. Romanovskij, G. B. Konstitucionnaya pravosub»ektnost' grazhdan v usloviyah genomnoj mediciny [Constitutional legal personality of citizens in conditions of genomic medicine] // Vestnik Permskogo universiteta. YUridicheskie nauki. – 2017. – № 3. – P. 260–271.

6. Sergun, P. P. Intellektual'nyj robot kak sub»ekt upravleniya: mif ili zavtrashnyaya real'nost' [Intellectual Machine as object of control: myth or next day reality] // Publichnaya vlast': real'nost' i perspektivy : sbornik nauch. trudov po materialam III Ezhegodnyh Saratovskih administrativno-pravovyh chtenij (Mezhdunar. nauch.-prakt. konferenciya) (Saratov, 28–29 sentyabrya 2017 g.) / pod red. A. YU. Sokolova ; [red. kol.: A. YU. Sokolov i dr.] ; Saratovskaya gosudarstvennaya yuridicheskaya akademiya. – Saratov : IP Koval' YU. V., 2017. – P. 42–45.

7. YAchmenev, G. G. Otlov i sodержanie beznadzornyh domashnih zhivotnyh (byudzhetno-pravovoj aspekt) [Entrapment and allowance of neglected pats (financial and legal aspects)] // Arbitrazhnye spory. – 2016. – № 3. – P. 97–118.