

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

РЕАЛИЗАЦИЯ ТЕОРИИ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ REALIZATION THEORY OF PUBLIC RELATIONS IN PRACTICE

Лунарев Е.Б.,

д.ю.н., профессор, академик

Евразийской академии административных наук

заведующий кафедрой административного и финансового права

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Luparev E.B.,

doctor of law, professor,

academician Eurasian Academy of Administrative Sciences,

head of the administrative and financial law Federal HPE

«Kuban State University»

Ключевые слова: теория публичных правоотношений, теория административных правоотношений, правоприменительная практика, судебная практика, административная практика.

Аннотация: Статья посвящена проблематике реализации общей теории публичных правоотношений в судебной и внесудебной правоприменительной практике. Автор ставит задачу распознать взаимное влияние теоретических постулатов и реальной юридической действительности с учетом достижений общей теории права, теорий отраслевых юридических наук и сложившихся стереотипов их применения. Делается попытка определить баланс приоритетов теоретического и сложившегося практического свойства для целей эффективной защиты публичных и личных интересов в демократическом государстве..

Keywords: theory of public relations, theory of administrative legal relations, law enforcement, litigation, administrative practice.

The summary: the article is devoted to the issues of realization of general theory of public relations in the judicial and extrajudicial enforcement practice. The author seeks to recognize the mutual influence of theoretical postulates and real validity, taking into account the achievements of the general theory of law, theories of branch of legal sciences and the portrayal of their application. Attempts to determine the balance of priorities in the field of theoretical and practical situation for the purposes of the effective protection of public and private interests in a democratic State..

Существуют явления, без которых любая наука теряет ту относительную теоретическую стройность, которая собственно и характеризует ту или иную совокупность знаний как науку. В правовой науке к таковым явлениям вне всяких сомнений можно отнести теорию правоотношений. Феномен правоотношений состоит в том, что они выражают собой некую

связующую систему, включающую в себя право в его объективном и субъективном понимании. С уверенностью можно говорить о том, что правоотношения играют первостепенную (хотя и не всеобъемлющую) роль в механизме правового регулирования. Без правоотношений право теряет свой практический смысл, трансформируясь в некую умозрительную

конструкцию пусть и имеющую своего материального носителя. Право лишь тогда становится реальным элементом общественной жизни, когда выступает в качестве элемента системы, опосредуя собой взаимоотношения людей вне зависимости от того, представляют ли эти люди лично себя, организацию, государство, муниципальное образование. Конечно не все социальные отношения являются правовыми. традиционно считается, что правовому регулированию подвержены лишь те общественные отношения, которые имеют наиболее важное с точки зрения государства значение. Порой трудно понять, какие именно общественные отношения носят приоритетный характер на данном этапе общественного развития, так как отсутствует общепринятая в человеческом обществе абсолютная система ценностей, хотя попытки формулирования некоей системы общечеловеческих ценностей имеют место быть¹. Как существуют противоречия между меньшинством и большинством, так существуют и противоречия между государством в целом и отдельными людьми, их объединениями. Правоотношения как раз и являются выражением того уровня компромисса, который существует между людьми в обществе в самых разнообразных сочетаниях социальных связей.

По большому счету право в любом его понимании есть субъективный феномен, хотя попыток теоретической объективизации его (как совокупности норм) сколько угодно². Право приходит и уходит с государством, а социальные связи между людьми остаются, на смену одному правовому регулированию может приходиться другое. Это значит, что объективными являются социальные связи между людьми, а как эти связи регулировать – элемент субъективного восприятия людьми характера и значения социальных связей. Таким образом, по мнению А.В. Мицкевича значение правоотношений состоит в том, что они, исходя не только из нормативного, но и из социологического видения права составляют «его необходимый, а иногда и исходный элемент»³. Конечно, хотелось бы заметить, что исходным элементом права правоотношения быть не могут, таковыми являются социальные отношения, без наличия которых право теряет свой социальный смысл. Налицо симбиоз объективного права и социальных отношений в рамках правоотношений. Социальные отношения могут существовать и без права. В свою очередь памятники права существуют в историко-правовой науке и без тех отношений, которые они регулировали, что не умаляет значение

памятников права для целей современного правового регулирования.

Равное значение социальных отношений и права в правоотношениях имеет значение как с точки зрения методологии исследования правоотношений, так и с точки зрения законодательной практики. Это выражается в том, что в теории необходимо исследовать не только сами правовые нормы, регулирующие общественные отношения, но и сами общественные отношения, являющиеся предметом правового регулирования. Можно конечно заявить, что такого рода методика исследования правоотношений безгранично расширит предмет соответствующей отраслевой юридической науки. Но как можно, например, принимать законы в сфере экономики, не зная закономерностей экономического развития? Означает ли это, что соответствующая отраслевая правовая наука должна вторгаться в изучение предмета, который изучается экономистами, политологами, социологами, управленцами и т.д.? Современная юридическая теория и практика не даёт однозначного ответа на этот вопрос. Как только речь заходит о противоправном поведении, не возникает вопроса исследовать или не исследовать противоправность как явление в рамках юридической науки. Если же речь заходит об управленческих или экономических отношениях, то в рамках юридической науки они изучаются до определённого предела. Предел этот определяется целесообразностью правового регулирования на основе выработанной управленческой или экономической теории. Зачастую никто не задаётся вопросом, а адекватна ли сложившимся общественным отношениям та самая управленческая или экономическая теория, которая взята за основу правового регулирования? В последнее время (90-е годы 20 века – начало 21) можно наблюдать две взаимоисключающие тенденции в юридической науке. С одной стороны – это уход от изучения, например, управленческих отношений как таковых. Из наименования специальностей научных работников по юриспруденции даже исчезло упоминание о государственном управлении. Естественно, что изучение экономических закономерностей есть прерогатива экономической науки. Получается, что учёный-юрист обречён лишь пользоваться достижениями соответствующих наук? Похоже, что не все согласны с таким положением вещей. Свидетельством тому является появление работ в рамках, которых исследуются вопросы на стыке права, власти и экономики⁴ - и это вторая тенденция, о которой нельзя не сказать.

Юрист во многом схож с философом, обобщая достижения других наук для целей правового регулирования и правоприменительной практики. Соответственно о наибольшей степени обобщения речь может идти в рамках общей теории правоотношений, которая с одной стороны создает основу для теорий отраслевых правоотношений, а с другой — использует достижения отраслевых теорий для собственного развития⁵.

Теория правоотношений перестала быть «вещью в себе», а стала оказывать активное влияние на конкретные общественные отношения. Достаточно ознакомиться с некоторыми актами Конституционного Суда Российской Федерации, чтобы убедиться, что теоретический инструмент теории правоотношений становится языком источников права⁶. Конечно, в большей степени речь в данном случае идёт об отраслевых теориях правоотношений. Так, например, в Постановлении Конституционного Суда от 27 апреля 2001 года № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита - Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова»⁷, Определении Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 167-О «По жалобе гражданина Кириллова Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 15 Таможенного кодекса Российской Федерации»⁸ вводится ранее легально не применявшееся понятие «таможенные правоотношения». И это тот случай, когда теоретические воззрения судей Конституционного Суда РФ нашли свою реализацию в пусть и «негативном»⁹, но законодательстве. Складывающаяся прецедентная практика Конституционного Суда РФ меняет десятилетиями складывавшееся представление о том, что теоретические воззрения имеют значение лишь для целей обучения или юридической политики (уголовной, административной, налоговой и т.д.), а для практики необходима конкретика. С учетом современного состояния правового регулирования таможенной сферы, которое носит приоритетно наднациональный характер в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразий-

ского экономического союза¹⁰, можно сказать, что Конституционный суд РФ предвосхитил качественно новый этап обособления таможенного права от права административного.

Терминология теории правоотношений активнее стала использоваться и в административной практике (прежде всего в подзаконном административном нормотворчестве). Например, ФТС РФ, определяя объект административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.25 КоАП РФ в своём письме от 27 декабря 2005 г. № 01-06/46464 «О направлении методических рекомендаций по квалификации нарушений валютного законодательства»¹¹ указывала, что под ним (объектом) понимаются *публичные правоотношения* (курсив мой — Е.Л) по реализации единой государственной валютной политики, устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации.

Казалось бы, возврат к классическому римскому принципу деления права на публичное и частное, проистекающему из ст. 1 Титула I Книги первой Дигестов или пандектов Юстиниана должен повлечь деление всех типов правоотношений на публичные и частные. Причем, 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 Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»¹².

Но отечественный законодатель не всегда четко придерживается деления права на частное и публичное, по крайней мере, с точки зрения соотношения способов защиты права или порядка реализации обязанности с материальной природой норм. Типичным примером в этом смысле является налоговое законодательство. Финансовые правоотношения возникают и развиваются в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований¹³. В свою очередь административные правоотношения возникают в сфере государственного управления. Важно определить, как соотносятся между собой два вида властной деятельности: государственное управление и финансовая деятельность государства и муниципальных образований. Даже на первый взгляд нетрудно заметить, что оба эти вида деятельности очень тесно соприкаса-

ются. Необходимо выделить то общее, что их объединят и те особенности, которые характеризуют специфику каждого, тем более, что «в начале 90-х годов была предпринята попытка (либо сознательная, либо в связи с незнанием многих аксиом административного права) замены термина «государственное управление» на понятие «исполнительная власть»¹⁴.

Государственное управление по своему объему более широкое понятие, чем финансовая деятельность. Однако, «публичный характер каких-либо правовых отношений определяется в конечном счёте степенью связанности данного правоотношения общественным разделением труда и регулируемым правом интересами государственно организованного общества»¹⁵. Если учесть, что такого рода интересы общества могут быть весьма многообразны, то напрашивается вывод о том, что, некоторые виды правоотношений, связанных с налогами можно отнести не только к публичным правоотношениям, ибо публичный интерес по-разному отражается в разных отраслях права¹⁶. Достаточно отметить, что помимо административного права публичные интересы могут защищаться и посредством конституционной юстиции¹⁷. Другими словами, государственная управленческая деятельность явление достаточно подвижное, и порой охватывает явления на правовое регулирование которых «претендуют» и иные, нежели административное, отрасли права. обороноспособности и безопасности страны, а также использования финансовых ресурсов для деятельности государственных органов¹⁸.

Подытоживая заметим, что хотя отечественный правоприменитель и использует в соответствующих актах отдельные положения теории публичных правоотношений, делает он это порой непоследовательно, что является следствием малоизученности пограничных между публичными и частными правоотношениями сфер знания, а именно комплексных и межотраслевых правоотношений.

¹ См. напр.: Селиванова Е.А. Проблемы формирования системы общечеловеческих ценностей у будущих работников социальной сферы // Социально-экономические аспекты развития современного общества: межвузовский сборник научных трудов. Рязань. Первопечатникъ. 2017. С. 211-216; Михайлов С.В. Правовые ценности. Автореф. кандид. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011

² См. напр.: Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управле-

ния (проблемы административно-правового регулирования). Дисс. канд. юрид. наук. Воронеж. 2007. С. 7.

³ Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. редакцией В.С. Нерсисянца. М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА М., 1999. С. 369.

⁴ См.: Прокошин В.А. Право, власть и жизнеобеспечение народа: основы новейшей камералистики. М., 2000. 469 с.

⁵ Типичным примером влияния отраслевой теории на общую теорию правоотношений можно считать диссертацию А.Б. Зеленцова «Теоретические основы правового спора» // Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 2005. 42 с.

⁶ О.В. Борисова, анализируя правовые позиции Конституционного Суда РФ по налоговым спорам отмечает, что «в данном процессе Конституционный Суд РФ анализирует достижения конституционно-правовой и налоговой доктрин, корректирует их и наполняет новым содержанием, вкраивает новые принципы в ткань правовой системы путем закрепления в своих юридически обязательных правовых позициях по налоговому спору», см.: Борисова О.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по налоговым спорам. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2006. № 32. Ст. 3586.

⁹ О роли Конституционного Суда РФ как «негативного законодателя» см.: Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: ООО «Виктор-Медиа», 2006. С. 73.

¹⁰ Официальный сайт Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] // <http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017; <http://www.pravo.gov.ru.> (09.01.2018)

¹¹ Таможенный вестник. 2006. № 4.

¹² Российская газета. 2016. 3 ноября.

¹³ См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 49.

¹⁴ См.: Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник: В 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 189.

¹⁵ Дёмин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002. С. 11.

¹⁶ По этому поводу высказывается, в частности Ю.А. Тихомиров (см.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С.80-81; Он же. Публичное право. М.: БЕК., 1995. С. 53-80).

¹⁷ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: Бек., 1998. 462 С.

¹⁸ Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юрист, 2000. С. 27.

Список цитируемой литературы:

1. Борисова О.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по налоговым спорам. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., – 2007.
2. Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственно-сти (в контексте решений Конституционного Суда РФ). – М.: ООО «Виктор-Медиа», 2006
3. Дёмин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002.
4. Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М., – 2005.
5. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. – М.: Изд-во НОРМА, 2001.
6. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: Бек., 1998
7. Михайлов С.В. Правовые ценности. Автореф. кандидат. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011
8. Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования). Дисс. канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.
9. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. редакцией В.С. Нерсесянца. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА М, - 1999.
10. Прокошин В.А. Право, власть и жизнеобеспечение народа: основы новейшей камералистики. – М., 2000
11. Селиванова Е.А. Проблемы формирования системы общечеловеческих ценностей у будущих работников социальной сферы // Социально-экономические аспекты развития современного общества: межвузовский сборник научных трудов. Рязань. Первопечатникъ. 2017. С. 211-216;
12. Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник: В 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998.
13. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
14. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юрист, 2000.

The list of the quoted literature:

1. Borisova O.V. Legal positions of Constitutional Court of the Russian Federation on tax disputes. Katege. DICs. Cand. legal. Sciences. -M.-2007.
2. Bondar N.S. Constitutionalisation of the socio-economic development of the Russian public-STI (in the context of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation). -M.: ООО "Victor-media, 2006
3. Demin A.A. Administrative law of the Russian Federation: textbook. M.: Zercalo, 2002.
4. Zelentsov A.b. Theoretical basis of legal dispute. Katege. DICs. Dott. legal. Sciences. -M., 2005.
5. Karaseva M.V. Financial relations. -M.: IZD-vo NORMA, 2001.
6. Kryazhkov V.A., Lazarev L.V. Constitutional justice in the Russian Federation. M.: Beck.,
7. Mikhailov S.V. Legal values. Katege. Candide. legal. Sciences. Rostov-na-Donu, 1998
8. Nikolskaya A.A. Administrative procedures within the system of public administration (administrative-legal regulation issues). DICs. Cand. legal. Sciences. Voronezh, 2007.
9. The problem of the general theory of law and State. Textbook for high schools. Under Gen. edited by V.S. Nersesjanca. -M.: Izd. Group of standard INFRA m, 1999.
10. Prokoshin V.A. Right, power and livelihood of the people: foundations of the latest kameralistiki. -M., 2000
11. Selivanova E.A Universal values for future social workers//socio-economic aspects of development of modern society: intercollegiate scientific papers. Ryazan. Pervopechatnik. 2017.211-216;
12. Starilov Yu.N. Administrative law: Tutorial: 2:00 h. 1. History. Science. The subject. Norm. Voronezh: IZD-vo VSU, 1998.
13. Tikhomirov Y.A. Course of administrative law and process. M., 1998.
14. Finance: textbook/Otv. Ed. N.I. Himicheva. -M.: Jurist, 2000.