

Дмитрий Пятков

**Участие Российской
Федерации, субъектов
Российской Федерации...**



Дмитрий Валерьевич Пятков
Участие Российской
Федерации, субъектов
Российской Федерации и
муниципальных образований в
гражданских правоотношениях
Серия «Теория и практика
гражданского права и
гражданского процесса»

Текст предоставлен издательством

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11285019

*Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации
и муниципальных образований в гражданских правоотношениях:*

Юридический центр Пресс; Санкт-Петербург; 2003

ISBN 5-94201-263-6

Аннотация

<p id="__GoBack">Книга является одной из первых монографий новейшего периода российской истории, посвященных комплексному исследованию участия Российской

Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях. Наряду с этим в монографии дается развернутое понятие такого феномена в отечественном праве, как разграничение публичной собственности. Предлагаются пути решения многих общеправовых и межотраслевых проблем, вызванных участием Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в правовых отношениях (гражданских, административных, финансовых и др.). Значительная часть работы посвящена истории правового регулирования участия публичных собственников в имущественных отношениях, сравнительному анализу законодательства некоторых субъектов Российской Федерации по вопросам управления публичной собственностью. Для ученых, аспирантов и студентов юридических специальностей, юристов-практиков, специализирующихся по вопросам права собственности, государственного управления, участия публичных образований в гражданском обороте, а также для всех, кто сталкивается с деятельностью публичных собственников. Может быть использована в учебном процессе в рамках курсов государственного, гражданского, административного и предпринимательского права.

Содержание

Уважаемый читатель!	6
Введение	10
Глава 1. Государство и другие публично- властные организации	21
§ 1. Понятие публично-властных организаций	21
§ 2. Участие публично-властных организаций в правоотношениях	41
§ 3. Гражданская правосубъектность публично-властных организаций. История вопроса	61
Общие замечания	61
Конец ознакомительного фрагмента.	64

Дмитрий Пятков
Участие Российской
Федерации, субъектов
Российской Федерации
и муниципальных
образований в гражданских
правоотношениях

© Д. В. Пятков, 2003

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

Уважаемый читатель!

Вашему вниманию предлагается работа Д. В. Пяткоеа на тему, значение которой трудно переоценить. Речь в ней пойдет о правовых подходах к участию государства в гражданских правоотношениях.

С уменьшением непосредственного участия государства в экономике качественно меняется характер этого участия. Еще 20 лет назад российская экономика характеризовалась, по сути, отношениями государства с самим собой: связями одних государственных организаций (органов) с другими. При этом акцент в таких отношениях делался на возвышение государственного аппарата над всеми хозяйствующими субъектами; замену естественных экономических механизмов решениями госаппарата; монолитность государства как собственника имущества. Переход от указанных подходов к равенству всех участников гражданского оборота, к исключительному характеру вмешательства государства в экономику, к множественности публичных собственников повышает значение выбранной автором темы исследования. В чем же состоит концепция Д. В. Пяткоеа? В чем ее ценность?

Квинтэссенцией работы стал смелый отказ автора от достаточно распространенного видения в органе публичной власти лишь двух ипостасей – представителя публичных

интересов и учреждения, призванного экономически обслуживать основную функцию. Д. В. Пятков идет дальше и обнаруживает в «государстве» в обыденном его понимании три сущности:

1) публично-властную организацию – собственно государство, наделенное функцией принуждения и не решающее хозяйственных вопросов;

2) хозяйственную публичную организацию – то, что мы сегодня привыкли называть «государство как собственник». Автор категорически отказывается признавать собственно государственную составляющую за данной функцией. Ведь в рамках указанной деятельности заведомо исключаются априорное возвышение одного лица над другим, презумпция отношений «власти-подчинения»;

3) наконец, то, что мы называем органом публичной власти, есть также и одноименное учреждение как юридическое лицо, призванное обслуживать первые две функции.

Посылка автора заключается в том, что «четкое разграничение государства и гражданской правосубъектности вернее объяснить наличием двух субъектов права, а не двуличием одного субъекта». Первый субъект – публично-властная организация (участник отношений, регулируемых отраслями публичного права), второй – хозяйственная публичная организация (субъект гражданских правоотношений). При этом принципиальным элементом предлагаемого подхода является то, что «хозяйственные публичные

организации, в отличие от государства, не обладают публичной властью и суверенитетом».

Обоснованный автором подход позволил ему прийти к ряду ценных и к тому же сугубо практических выводов, связанных с участием публичных образований в гражданском обороте. Вот лишь некоторые из них.

Д. В. Пятков верно подмечает и профессионально обосновывает, что за одной и той же внешней формой могут скрываться разные правовые сущности. Данный вывод делается на примере актов органов публичных образований, которые (акты) «могут быть как публично-властными (административными) актами, так и сделками».

Следующая проблема – непоследовательная терминология нормативных актов, регулирующих передачу имущества, нередко отступающая от гражданско-правовой. Так, автор критически анализирует законодательство о разграничении собственности между публичными образованиями в части оперирования термином «передача имущества», под которой законодательство о разграничении собственности понимает то «передачу юридическую (смена собственника)», то «передачу фактическую (смена владельца)».

В целом, следует прийти к выводу о большом прорыве в российской цивилистике, сделанном Д. В. Пятковым только уже самой постановкой вопроса о необходимости кардинально нового подхода к регулированию участия государства в гражданском обороте. Нельзя оставить без внима-

ния и высокий уровень межотраслевого правового анализа, проводимого автором в работе. Д. В. Пятков, умело балансируя в своем исследовании между публичными отраслями права и правом частным, находит оригинальные и давно известные российской правовой теорией и практикой подходы к тем проблемам, которые либо казались неразрешимыми, либо не воспринимались в качестве таковых, создавая новые еще более сложные противоречия.

В своей работе Д. В. Пятков не только проявляет высокую квалификацию российского ученого-цивилиста, но и делится своим ценным практическим опытом. В связи с этим весьма интересны предлагаемые автором изменения законодательства, в том числе новая редакция ст. 124–127 ГК, а также подобранные в качестве приложений к работе материалы судебной практики.

Впрочем, лучшим подтверждением для читателя изложенных мыслей и оценок является сама работа, изучение которой – настоятельная рекомендация редакционной коллегии.

Редакционная коллегия

Сентябрь 2003 г.

Посвящается моим родителям – Валерию
Петровичу и Нине Николаевне

Введение

В юридической науке общепризнанно, что государство – субъект различных отраслей права. Теоретическое обоснование получило участие государства и в гражданских правоотношениях. При этом не подвергается сомнению, что неотъемлемыми признаками государства являются публичная власть, способность к легализованному насилию и подчинению своей воле действий других лиц, а гражданско-правовое регулирование общественных отношений основано на признании равенства их участников. Эти две юридические аксиомы в настоящее время оказались в основе учения о государстве как субъекте гражданского права. Иметь публичную власть и скрывать такой факт – вот задача, для чего-то поставленная современной наукой перед государством. Данную задачу в течение последнего десятилетия Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены решать каждый раз, как только они вступают в гражданские правоотношения.

Государство не может оставить публичную власть за пределами гражданских правоотношений, поскольку таким образом в гражданских правоотношениях оно лишится своего сущностного признака, перестанет быть государством. Сохраняя публичную власть, государство не может ее использовать, в связи с чем возникает вопрос: для чего государ-

ству публичная власть в гражданском правоотношении, если оно этой властью не должно пользоваться? Кроме того, само по себе наличие государства среди субъектов гражданского права трудно совместить с признанием равенства участников гражданских правоотношений. Другие субъекты гражданского права не обладают столь ярким символом юридического неравенства, как публичная власть.

Вряд ли можно оправдать сохранение указанного противоречия. Оно должно быть устранено, как и всякое другое, вызванное несовершенством теории и законодательства. В данном случае устранить противоречие можно одним из трех способов:

- модифицировать теорию государства, отказавшись от публичной власти как неотъемлемого признака государства;
- должным образом отразить в учении о гражданском правоотношении тот факт, что равенство участников гражданского оборота лишь презумпция, опровергаемая одним только вступлением государства в гражданское правоотношение;
- найти замену государству как субъекту права, выражающему публичный интерес в гражданских правоотношениях. Выбор этого способа требует в некоторой степени изменить представление о субъектах права, но он не колеблет устои ни государственного, ни гражданского права, в полной мере может сочетаться и с конституционным принципом равного признания и равной защиты всех форм собственности, и с

основными началами гражданского законодательства. Поэтому такой способ является наиболее предпочтительным.

В соответствии с Конституцией РФ государствами являются Российская Федерация, а также республики. Юридическая природа краев, областей и остальных субъектов РФ в науке определяется по-разному. Однако наличие у них, как и у государства, публичной власти никем не отрицается. Публично-властное начало признается в деятельности муниципальных образований. Все эти группы публично-властных организаций имеют те же наименования, что и участники гражданских правоотношений, перечисленные в главе 5 ГК РФ. Субъекты права, именуемые, например, Российской Федерацией, Алтайским краем или Свердловской областью, известны и государственному и гражданскому праву. Конституционный принцип равного признания и равной защиты всех форм собственности, основные начала гражданского законодательства позволяют усомниться в том, что совпадение наименований публично-властных организаций и некоторых субъектов гражданского права означает тождество этих лиц. Такие сомнения тем более обоснованы, что юридической науке уже известны случаи, когда имеет место совпадение наименований разных субъектов права. Например, Д. Н. Бахрах предлагает различать государственный орган и одноименное учреждение, созданное для обслуживания государственного органа. Вопреки распространенной точке зрения, Д. Н. Бахрах считает, что в качестве юриди-

ческого лица государственный орган не выступает. Юридическим лицом и субъектом права оперативного управления является учреждение. Действующий под тем же названием государственный орган участвует в других (административных) правоотношениях¹. Случается, несколько человек обладают не только одинаковой фамилией, но и одинаковыми именами и отчествами. Ничто при этом не препятствует утверждать, что перед нами различные, хотя и одноименные, субъекты права.

Состояние современной теории гражданского права по вопросу об участии Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в гражданских правоотношениях таково, что в лучшем случае воспроизводятся с несущественными модификациями передовые концепции советского периода развития цивилистики. Участие Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в гражданских правоотношениях рассматривается как участие государства в гражданских правоотношениях. Государство признается собственником имущества. Государство, с неперенной ссылкой на главу 5 ГК РФ, называется среди субъектов гражданского права. Однако необходимо учитывать то очевидное обстоятельство, что даже самая прогрессивная теория участия государства в гражданских правоот-

¹ Бахрах Д. Н. Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права // Межвуз. сб. науч. тр. Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1985. С. 10–11.

ношениях, созданная советской юридической наукой, находила опору в прежних конституциях. Положения Конституции РФ и принципиальные изменения российского законодательства неминуемо должны быть связаны с обновленными теоретическими построениями. Но существенного обновления теории до сих пор не произошло. Распространено представление о государстве как о двуликом субъекте. Государство – это носитель публичной власти, в то же время оно участвует в правовых отношениях в качестве собственника имущества, в качестве казны. Такое понимание государства существует в настоящее время не только в России. Но в России нет достаточного опыта работы с подобной конструкцией. Российское двуликое государство зачастую не знает, каким лицом и в какой момент следует повернуться к участникам гражданского оборота. Кроме того, конструкция двуликого субъекта-государства в принципе небезупречна, ее несовершенство особенно ярко проявляется в соприкосновении с такими традиционными проблемами, как система и структура права, определение предмета гражданского права и иных отраслей, комплексное правовое регулирование имущественных отношений².

² Существование аналогичных проблем даже в европейской юриспруденции, долгое время работающей с концепцией двуликого государства, отмечает Г. А. Гаджиев: «...абсолютно точного разграничения, в каких случаях казна является субъектом и объектом публично-правовых притязаний, а в каких – частноправовых притязаний, достичь не удастся» (Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решении

В современных условиях требуется более жесткая конструкция участия Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в имущественных правоотношениях. Конституционный принцип равного признания и равной защиты всех форм собственности, признание гражданским законодательством равенства участников общественных отношений требуют поиска нового решения вопроса о юридической личности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований как субъектов гражданского права.

Реализация гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований рассмотрена нами на примере отношений, участниками которых являются эти лица в различных сочетаниях. Такие отношения возникают в процессе разграничения публичной собственности. Юридическая природа разграничения публичной собственности мало изучена. Однако с разграничением собственности тесно связаны проблемы становления полноценной федерации, формирования местного самоуправления. Выбор способа разграничения собственности – это и выбор модели взаимоотношений тех субъектов, которые призваны выражать общественный интерес.

В качестве примера можно было бы взять и любую другую сферу имущественных отношений, участниками которых являются Российская Федерация, субъекты РФ и муни-

ципальные образования. В таком случае научные выводы и практические рекомендации принципиально не отличались бы от тех, которые сделаны применительно к разграничению публичной собственности. Данное утверждение касается как личности участников имущественных отношений, так и тех юридических фактов, которые влекут возникновение, изменение и прекращение правоотношений.

Специального исследования заслуживает и деликтоспособность Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. При всей его важности ответ на вопрос о гражданско-правовой ответственности указанных лиц мы сочли возможным оставить за рамками настоящего исследования. Проблемы гражданско-правовой ответственности при разграничении публичной собственности уходят на второй план. В то же время решение вопроса о деликтоспособности субъекта права не может предопределять научные выводы относительно его гражданской правоспособности и дееспособности. Напротив, исследование деликтоспособности во многом зависит от представлений о право- и дееспособности лица. Что же касается деликтоспособности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, то наша позиция в некоторой степени нашла отражение в предлагаемом проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации».

Методологическую основу исследования образовали идеи

такого направления в теории познания, как критический рационализм. Вопрос о методологии имеет в данном случае особое значение, поскольку избранная методология позволила не только найти ответы на многие вопросы, поставленные в ходе исследования, но и заявить о самой постановке этих вопросов. Иная методология обеспечила бы другие результаты или же оказалась совершенно бесплодной.

Общественные отношения не определяют содержание закона, но они – тот фактический материал, который должен быть учтен в законотворческой деятельности. Если рассмотреть с этих позиций важную для любого исследования проблему предмета и метода правового регулирования, то следует особо подчеркнуть: в самих общественных отношениях, подлежащих правовому регулированию, нельзя обнаружить отраслевой метод правового регулирования. Существует множество направлений, вариантов общественного развития. Ни один из данных вариантов не может быть представлен в качестве единственно верного и неизбежного. Неизбежны лишь выбор и ответственность за принятые решения. В этом смысле общество обладает правом выбора пути своего развития, наиболее приемлемого в конкретных условиях. В советской юридической науке близкую позицию к указанному методологическому требованию занимал О. С. Иоффе, считавший, что «правовой метод, устанавливаемый государством для регулирования определенной совокупности общественных отношений, определяется

не только предметом регулирования, но и совокупностью всех материальных потребностей общества, вырастающих из материальных условий его жизни»³. Продолжая свою мысль, О. С. Иоффе писал: «Предмет регулирования определяет границы выбора между объективно и абстрактно применимыми к нему правовыми методами. В зависимости от характера предмета эти границы могут быть и более широкими и более узкими, заключая в себе несколько возможных или единственно возможный правовой метод»⁴. Как свидетельствует Ю. К. Толстой, эту точку зрения О. С. Иоффе позднее в своих работах не воспроизводил, но и не отказывался от нее⁵.

В сравнении с другими учеными, О. С. Иоффе отводил предмету правового регулирования значительно меньшую роль в определении метода регулирования. В отечественной юридической науке господствующим был иной подход к решению проблемы предмета и метода правового регулирования. Черты и свойства регулируемых отношений считались предопределяющими в отношении средств и методов правового воздействия⁶. Даже В. Ф. Яковлев, допуская существо-

³ *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л.: Изд-во ЛГУ, 1949. С. 40.

⁴ *Иоффе О. С.* Правоотношение по советскому гражданскому праву. Л.: Изд-во ЛГУ, 1949. С. 40.

⁵ *Толстой Ю. К.* Гражданское право и гражданское законодательство // Правоведение. 1998. № 2. С. 137.

⁶ См., напр.: *Алексеев С. С.* 1) Предмет советского социалистического гражд-

вание общественных отношений, не имеющих «собственно-го» метода правового регулирования, весьма осторожно оценивал точку зрения О. С. Иоффе. По его мнению, такие отношения являются «сопредельными», не основными для данной отрасли права⁷.

Логический аспект методологии исследования можно выразить словами известного ученого и философа И. Лакатоса, создавшего свою концепцию исследовательских программ. И. Лакатос пишет: «Работая в рамках исследовательской программы, мы можем впасть в отчаяние от слишком долгой серии „опровержений“, прежде чем какие-то остроумные и, главное, удачные вспомогательные гипотезы, позволяющие увеличить эмпирическое содержание, не превратят – задним числом – череду поражений в историю громких побед. Это делается либо переоценкой некоторых „ложных фактов“, либо введением новых вспомогательных гипотез»⁸. Простое указание на противоречие теории эмпирическим данным не означает непременно заблуждение. Теория может создаваться, вступая в противоречие с действитель-

данского права // Учен. тр. Серия «Гражданское право». Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1959. Т. 1. С. 78; 2) Общие теоретические проблемы советского гражданского права. М., 1961. С. 46–48; 3) Структура советского права. М., 1975. С. 170–175; *Братусь С. Н.* Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 49–51.

⁷ *Яковлев В. Ф.* Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. Свердловск, 1972. С. 59.

⁸ *Лакатос И.* Методология исследовательских программ // Вопросы философии. 1995. № 4. С. 136.

ностью. Действительность – это не факты, а оценка фактов, отношение к ним. Изменить действительность можно либо путем изменения фактов, либо путем изменения отношения к ним, причем не только психологического отношения, но и рационального (объяснения).

В качестве важнейшей гипотезы нами используется следующее предположение: под одним и тем же наименованием могут действовать различные субъекты права. Эта гипотеза введена для снятия отмеченного выше противоречия, вызванного участием Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований в гражданских правоотношениях. Участие лиц с такими наименованиями в гражданских правоотношениях не означает, что среди участников гражданско-правовых отношений есть субъекты, наделенные публичной властью, т. е. государство и другие публично-властные организации.

Следует особо подчеркнуть, что далее будет описано ядро обширной исследовательской программы. Разграничение публичной собственности лишь одна из сфер общественных отношений, анализ которой дан в соответствии с основными идеями нашей исследовательской программы. Своей очереди ждут природно-ресурсные отношения, финансовые и многие другие имущественные отношения, участниками которых могут быть Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования.

Глава 1. Государство и другие публично-властные организации

§ 1. Понятие публично-властных организаций

Существует множество концепций государства. К числу основных подходов к понятию государства относят: теологический; классический, или арифметический (власть, территория и население); юридический (государство – юридическое лицо, корпорация, юридическая персонификация нации); социологический (представлен множеством различных школ); кибернетический⁹. Для отечественной юридической науки традиционным подходом к изучению государства стал социологический подход в его марксистской интерпретации. Однако, несмотря на единую методологическую основу предпринятых исследований, трудно привести какое-либо определение, которое сегодня можно было бы назвать общепринятым или наиболее распространенным.

Так, например, Р. З. Лившиц, обращая внимание на тесную и органичную связь права и государства, утверждал, что

⁹ Чиркин В. Е. 1) Три ипостаси государства // Государство и право. 1993. № 7. С. 107; 2) Основы сравнительного государственоведения. М., 1997. С. 17.

понимание государства во многом зависит от правопонимания. Например, если право рассматривать в качестве определенного порядка в обществе, то государство – это механизм, который формирует и поддерживает данный порядок. Если право понимать как общественное согласие, социальный компромисс, то в государстве можно увидеть институционную основу такого компромисса. Понимание права как средства насилия и подавления обуславливает и понимание государства как орудия насилия и подавления¹⁰. Р. З. Лившиц приводил и собственное краткое определение понятия государства. По его мнению, государство – это «аппарат осуществления публичной власти»¹¹.

По мнению М. И. Байтина, государство – это организация политической власти, необходимая для выполнения и сугубо классовых задач, и общих дел, вытекающих из природы всякого общества¹². В числе признаков государства он называет качество единственного официального представителя всего общества, всего населения, объединяемого им по признаку гражданства¹³. Обращая внимание и на материальный аспект существования государства, М. И. Байтин пишет: «Государство есть сложный механизм (аппарат) управления

¹⁰ Лившиц Р. З. Теория права: Учебник. М.: Изд-во БЕК, 1994. С. 53.

¹¹ Лившиц Р. З. Теория права: Учебник. М.: Изд-во БЕК, 1994. С. 209.

¹² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. Лекция 3. Сущность и типы государства. С. 52.

¹³ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. Лекция 3. Сущность и типы государства. С. 52.

обществом, разносторонними социальными сферами и процессами, представляющий собой систему государственных органов и соответствующих материальных средств (вещественных придатков), необходимых для выполнения его задач и функций»¹⁴. Определение государства как официального представителя всего общества приводят и другие ученые-теоретики. При этом государство, выступающее в качестве собственника, иногда называется юридическим лицом¹⁵.

Коллективным субъектом права считает государство Н. И. Матузов¹⁶. По его мнению, субъектами права являются люди и их объединения¹⁷. Следовательно, государство, будучи коллективным субъектом права, может быть названо объединением людей. Объединением людей (организацией) считает государство и А. В. Мицкевич¹⁸.

¹⁴ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 1997. Лекция 3. Сущность и типы государства. С. 53.

¹⁵ См., напр.: Теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1997. Глава 11. Правовой статус физических лиц и организаций. С. 173.

¹⁶ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Лекция 21. Правовые отношения. С. 483. Коллективным субъектом права называют государство и некоторые другие авторы (см., напр.: *Братко А. Г.* Правовой статус физических лиц и организаций // Теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. М., 1997. Глава 11. С. 176).

¹⁷ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 1997. Лекция 21. Правовые отношения. С. 481.

¹⁸ Теория права и государства: Учебник для вузов / Под ред. Г. Н. Манова. М.: Изд-во БЕК, 1996. Глава 5. Правовые отношения. С. 133–134.

В юридической науке предпринимаются попытки определить сущность государства в широком и узком смысле этого понятия. В первом случае государство – это властно-политически организованное общество, во втором – правосубъектная система учреждений публичной власти, аппарат управления¹⁹. Подобный подход к определению сущности государства поддерживается далеко не всеми учеными, хотя и получил распространение как в общественном сознании, так и в теории²⁰.

Понимание государства как системы учреждений публичной власти соответствует вполне определенному отношению к государству, определенному представлению о нем. По мнению Л. С. Мамота, описание государства является условием (предпосылкой) его оценки. В свою очередь оценка государства выступает в качестве алгоритма политического поведения²¹. Предлагаемые «широкий и узкий смыслы» понятия государства в конечном счете способны привести к про-

¹⁹ Теория государства и права / Под общ. ред. А. Б. Венгерова. М.: Юрист, 1996. Ч. I. Теория государства. С. 102.

²⁰ И прежде в советской юридической литературе можно было встретить различные определения государства, предлагаемые одним и тем же автором. Так, например, С. Ф. Кечекьян в одной своей монографии сначала утверждает, что «государство – это механизм, составляющий приведенную в систему совокупность его частей – органов». В дальнейшем он пишет об организованном в государство советском народе (Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1958. С. 117 и 126).

²¹ Мамот Л. С. Государство в ценностном измерении. М.: Изд-во НОРМА, 1998. С. 17 и сл.

отивоположному отношению к государству. Речь следует вести не о «широком и узком смысле», а о различных противоположных представлениях о государстве. Л. С. Мамут не отождествляет государство и аппарат управления, считая, что как организация государство «объемлет собой всех членов данного общества и вместе с тем претворяется в систему отношений, норм, учреждений публичной власти»²². Многозначность связки «государство – организация» Л. С. Мамут отмечает совсем в другом аспекте. Он, в частности, пишет: «В определении государства как публично-властной организации кроме первого значения (объединение, коллектив со своими целями, нормами жизни, со своей структурой и т. д.) присутствует и второе значение: организация как деятельность, действия по созданию и налаживанию чего-либо, „организовывание“»²³. Что же касается системы учреждений публичной власти или аппарата управления, то попытки выдать этот атрибутивный признак государства за само государство встречают со стороны Л. С. Мамута следующие решительные возражения: «Пестовать (к тому же научно!) и внушать мысль о том, что государство есть чиновничья корпорация, каста бюрократов, „машина для...“, а все остальные люди суть лишь „прилагательные“ к государству –

²² Мамут Л. С. Государство в ценностном измерении. М.: Изд-во НОРМА, 1998. С. 9.

²³ Мамут Л. С. Государство в ценностном измерении. М.: Изд-во НОРМА, 1998. С. 42.

потрафлять тем, кто уклоняется от своей гражданско-нравственной ответственности за положение дел в обществе и государстве; объективно это значит также разлагать государственность, приводить ее в упадок»²⁴.

В приведенных определениях государства и сопутствующих им пояснениях можно обнаружить стремление ученых показать и производный, зависимый от членов общества характер государства (государство как особым образом организованное общество, коллективный субъект, объединение людей) и в то же время обособленность государства от общества (государство как официальный представитель общества, аппарат управления обществом). Отразить в одном внутренне непротиворечивом определении и внешнюю обособленность государства как организации, и его связь с обществом в целом удалось, например, В. Е. Чиркину. По его мнению, в первую очередь, «государство – это *единственная универсальная организация* в обществе, охватывающая все население страны в соответствии с административно-территориальным делением»²⁵. Автор не отождествляет государство с аппаратом управления (системой учреждений публичной власти). Об этом свидетельствуют следующие его рассуждения о государстве: «Этой организации в какой-то мере присущи элементы добровольности (например, можно вый-

²⁴ Мамут Л. С. Государство в ценностном измерении. М.: Изд-во НОРМА, 1998. С. 26.

²⁵ Чиркин В. Е. Основы сравнительного государствоведения... С. 28.

ти из гражданства, хотя и с разрешения главы государства, иностранцы и лица без гражданства могут свободно покинуть страну, хотя и не могут свободно в нее въехать, и т. д.), но все-таки организация „государство“ строится главным образом на основе обязательности»²⁶.

Используемое В. Е. Чиркиным словосочетание «организация в обществе» имеет ключевое значение. Государство – это не само общество, а одна из многих организаций в обществе. Существование государства как объединения людей (всего населения страны) не означает прекращение существования общества, преобразование его в государство. Впрочем, деятельность государства в обществе, безусловно, сообщает обществу новые качества. Государство, существующее благодаря объединению людей, выделяясь из общества, остается в системе отношений между людьми в виде особой организации, в виде субъекта, которого не было до возникновения соответствующей государственности. Государство противостоит в конкретных отношениях отдельным членам общества, которые в свою очередь его (государство) образуют. Взаимодействие гражданина и государства можно рассматривать как отношение части (отдельного члена организованного в государство коллектива) и целого (коллектива).

Обособленность государства, его способность вступать в разнообразные отношения с другими организациями и от-

²⁶ Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственного права... С. 28.

дельными членами общества отражается в праве. Государство – это *правосубъектная* организация. Государство может быть воспринято правом как и всякое другое лицо, оно способно быть участником правоотношений. Вне зависимости от числа людей, образующих государство, оно в правовом отношении участвует как один субъект (правосубъектная организация), а не как множественность лиц. Точно так же каждый из группы лиц, создавших коммерческую организацию (например, хозяйственное общество), способен вступать в самые разнообразные отношения с этой коммерческой организацией (например, продать ей вещь, или, напротив, приобрести у нее имущество по договору). Если организация продает имущество, это не означает, что продавцами (субъектами правоотношений, обязанными и управомоченными лицами) становятся все ее участники.

Известный российский ученый-юрист И. А. Покровский писал: «Чем длительнее цель союза, тем неопределеннее его возможный состав, тем более желательным делается придать этому соединению характер некоторого нового юридического центра, обособленного от отдельных физических лиц, входящих в его состав...»²⁷ Отдельные члены союза-субъекта права «закрываются его новой юридической личностью: юридическое лицо сохраняет свое тождество, несмотря на

²⁷ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 1998. С. 145.

смену отдельных членов...»²⁸ И. А. Покровский таким образом объяснял феномен производной личности в гражданском праве, феномен юридического лица. Но нет в его словах ничего, что могло бы препятствовать аналогичному объяснению феномена государства как субъекта права и участника публичных правоотношений. Государство – это в первую очередь организация, союз, объединение людей. Предполагая множество участников, объединение означает их единство. Единство участников союза выражается в существовании общих интересов и целей деятельности, которые не исключают индивидуальный интерес каждого члена союза, а иногда вынужденно ему противопоставлены. Универсальный характер отдельных интересов служит основой персонификации объединения: множество становится юридической единицей, новым юридическим центром. Оно может быть воспринято правом как личность, получает имя, индивидуализируется. В таких случаях говорят о юридической фикции. Однако фиктивным признается не существование какого-либо явления общественной жизни. Изначально фикцией признавалось установленное законом сходство какого-либо явления (не человека) с лицом физическим. Использование фикций позволило подводить новые общественные отношения под нормы, ранее созданные для других отношений, для отношений, субъектами которых были только люди. Именно

²⁸ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 1998. С. 145.

человек является ближайшим, по выражению Д. И. Мейера, субъектом права²⁹. Ссылаясь на источники западноевропейской юриспруденции, другой российский ученый Е. В. Васьковский писал: «... в юриспруденции фикция имеет значение „особой формы аналогического расширения закона“»³⁰.

Фиктивным является не существование государства как субъекта права, а наличие у него, как и у человека, воли, способности формировать ее и выражать в отношениях с другими лицами. По-видимому, эта ситуация могла быть описана в законе иначе. Участие коллективных образований в правовых отношениях могло приобрести иные правовые формы, без персонификации коллективов, без использования модели участия человека в правовых отношениях. Но законодательство с давних пор отдает предпочтение фикции.

Объектом персонификации может быть не только объединение людей, но и другие реальные явления. Например, русскому гражданскому праву было известно такое юридическое лицо, как открытое наследство³¹. Однако, независимо от объекта персонификации, возникающая правосубъектность подчиняется определенным правилам: общим для всех субъектов права; общим только для юридических лиц; специаль-

²⁹ Мейер Д. И. Русское гражданское право. М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»). 1997. Ч. 1. С. 119.

³⁰ Васьковский Е. В. Учебник гражданского права. СПб., 1894. Вып. 1. С. 63.

³¹ О необходимости признать открытое наследство юридическим лицом писал, в частности, Г. Ф. Шершеневич (см.: Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Фирма «Спарк», 1995. С. 92).

ным, рассчитанным на определенный вид юридического лица или несколько видов. Эта сторона социального явления составляет часть предмета юридической науки.

Трактовка государства как юридической персонификации нации не требует отказа от поиска и анализа форм и способов существования самого объекта персонификации, но заставляет более внимательно относиться ко многим важным моментам существования государства в правовом пространстве. Государство как политическая организация, наделенная публичной властью, и государство как юридическое лицо, наделенное правом принуждения, не исключают друг друга понятия. Результат персонификации (новая производная личность) предполагает существование объекта персонификации (например, совокупности людей, объединившихся для достижения общих для них целей). Есть основания считать категорию «юридическое лицо» универсальной категорией, имеющей ценность для права в целом, а не только для гражданского права.

Советской теории государства, использовавшей методологию марксизма, был глубоко чужд названный «буржуазным» юридический подход к изучению государства, когда государство рассматривается в качестве юридического лица (юридической персонификации всего населения страны). Помимо сугубо идеологических причин, для такого противостояния существовали и другие основания. В целом социологический (включая и марксистский) подход к изуче-

нию государства был противопоставлен в науке юридическому подходу. Государство исследовалось преимущественно взятым вне правоотношений. Усилия ученых были сосредоточены на выявлении и обосновании классовой сущности государства, его функций. Не случайно, как будет показано в следующей главе, субъектами публичных правоотношений и в настоящее время признаются в основном государственные органы, а не само государство как специфический субъект права.

В современной отечественной общей теории права и государства также превалирует социологический подход к понятию государства³². Это необходимо учитывать при решении частных юридических проблем. Важно, однако, заметить, что государство все же признается правосубъектной организацией, участником разнообразных правоотношений. Праву известно много других правосубъектных организаций. К числу организаций закон относит юридические лица (ст. 48 ГК РФ). Даже если и не называть государство юридическим лицом в публичном праве, то все же нельзя отрицать, что механизм участия государства в правоотношениях может иметь много сходств с деятельностью юридических лиц. Потребность в таком сравнении особенно велика, когда речь идет о соотношении государства и его органов, об

³² Примечательно, что в некоторых работах по теории государства и права государству отводится значительное место еще до того, как дается общая характеристика субъектов права (см., напр.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько).

определении субъектного состава различных правоотношений. В юридической науке подход к изучению государства всегда должен быть в известной мере юридическим.

Важнейшим признаком государства является *публичная власть*. Для осуществления такой власти характерно принуждение³³.

Конечно, воздействие со стороны государства на общественные отношения не сводится только к принуждению. В отношениях с государством возможен даже договор. Однако, как отмечает Ю. А. Тихомиров, принуждение является важнейшим элементом публичной власти, и прежде всего государственной власти³⁴. М. И. Байтин называет принуждение *неотъемлемым* элементом власти³⁵. М. В. Баглай, характеризуя государственную власть, пишет: «Государственная

³³ Принуждение – характерная черта не только государственной власти. Рассматривая власть как социальную категорию, А. М. Барнашов пишет следующее: «Назначение власти как объективно необходимой функции любого устойчивого коллектива состоит в том, что она формирует определенный образ действия индивидов, направляет их поведение в нужное русло и обеспечивает подчинение каждого человека твердо установленным, общеобязательным нормам и правилам, единой авторитетной руководящей воле» (Барнашов А. М. Единство власти и его воплощение в государственном строительстве в СССР. Томск: Изд-во ТГУ, 1979. С. 8). Принципиально совпадающее по смыслу общее определение власти дает М. И. Байтин (см.: Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Лекция 3. Сущность и типы государства. С. 44).

³⁴ Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. М.: Изд-во БЕК, 1995. С. 169.

³⁵ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Лекция 3. Сущность и типы государства. С. 44.

власть отличается правомочием на принуждение граждан к соблюдению правопорядка, отсюда ее фактическая способность как содействовать реализации прав и свобод человека и гражданина, так и нарушать их при ненадлежащем использовании своих правомочий»³⁶. Будучи важнейшим элементом государственной (публичной) власти, принуждение тем самым является важнейшим признаком самого государства как участника общественных отношений³⁷.

Необходимо подчеркнуть, что публичная власть (а значит, и принуждение) является не приобретенным признаком государства, а его сущностным неотъемлемым признаком³⁸. Следовательно, организация не может утратить публичную власть, не прекратив своего существования в качестве государства. Какой бы способ действий ни был избран государством, какую бы функцию ни выполняло государство в каждом данном случае, оно всегда остается публично-властным субъектом, уполномоченным на легализованное насилие.

Другим отличительным признаком государства является

³⁶ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник. М.: Изд. группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. С. 124.

³⁷ *Чиркин В. Е.* 1) Три ипостаси государства... С. 108 и сл.; 2) Основы сравнительного государствоведения... С. 30.

³⁸ По мнению В. Е. Чиркина, «государство всегда в большей или меньшей степени является организацией для выполнения общих для социума дел, но и при выполнении таких дел оно не перестает быть организацией легализованного насилия, что составляет неотъемлемый признак государства» (*Чиркин В. Е.* Основы сравнительного государствоведения... С. 30).

суверенитет, т. е. свойство государственной власти быть верховной во внутригосударственных делах и независимой во внешних сношениях³⁹. Государственный суверенитет – это юридическая и фактическая независимость государства от кого бы то ни было, его способность невзирая ни на кого решать любые вопросы, связанные со своей жизнедеятельностью⁴⁰.

Важно заметить, что государственный суверенитет не является самодостаточным и существует в единстве с народным (национальным) суверенитетом. Субъектом национального суверенитета признается нация, народного – народ, государственного – государство. Причем такое единство имеет вполне определенный характер. А. И. Ким писал: «Народный суверенитет выражается государственной властью. В силу этого она сама обладает всеми необходимыми свойствами суверенности»⁴¹. Ю. Г. Судницин, отрицая тождество национального суверенитета и суверенитета государственного, подчеркивал, что основу государственного суверенитета всегда образует национальный суверенитет, но последний не

³⁹ См., напр.: *Невинский В. В.* Правовое положение субъектов буржуазной федерации (на примере федеральных земель ФРГ). Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1986. С. 18.

⁴⁰ Конституционное право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. М. И. Кукушкин. Екатеринбург: Изд-во Уральск. гос. юрид. академии, 1995. С. 184.

⁴¹ Советское государственное право / Под ред. А. И. Лепешкина. М.: Юрид. лит., 1971. С. 107.

всегда должен выражаться в утверждении государственного суверенитета, это зависит от воли самой нации и конкретных условий⁴². По его мнению, единство (но не тождество) «государственного и национального суверенитета... состоит... в том, что государственный суверенитет одновременно служит цели обеспечения национального суверенитета, свободы национального развития, цели охраны суверенных прав нации данной страны»⁴³.

Наличие государственного суверенитета не означает прекращения или преобразования национального (народного) суверенитета. Следовательно, государство с его суверенной публичной властью в принципе не должно исключать иные формы выражения (обеспечения) национального и народно-го суверенитета. Роль государства в жизни нации (народа) зависит в конечном счете от того, каким образом реализован национальный (народный) суверенитет.

Признак суверенности является особенно важным при сравнении государства с другими объединениями людей, наделенными публичной властью. Речь в данном случае идет о

⁴² Судницин Ю. Г. Соотношение национального суверенитета с государственным в социалистических государствах // 50 лет Советского союзного государства: Сб. статей. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1973. С. 81. – Таковую же точку зрения отстаивали и другие советские ученые (см., напр.: *Фарбер И. Е.* Народный суверенитет в Советском государстве // Там же. С. 45; *Шафир М. А.* Суверенитет в Советском союзном государстве // Там же. С. 59).

⁴³ Судницин Ю. Г. Соотношение национального суверенитета с государственным... С. 85.

субъектах федерации. Существуют различные точки зрения на их правовое положение⁴⁴. Субъекты федерации иногда признаются государствами⁴⁵, но чаще государственными образованиями. Однако сущностным признаком субъекта федерации, как и федеративного государства, является публичная власть. Можно не считать такую власть суверенной, но наличие у субъекта федерации публичной власти никем не отрицается.

Публично-властное начало присутствует и в деятельности муниципальных образований. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁶ муниципальное образование – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются

⁴⁴ Обзор теоретических представлений о федерализме и практики федеративных отношений см., напр.: *Невинский В. В.* Правовое положение субъектов буржуазной федерации...; *Юсубов Э. С.* Теория федерализма в России. Томск: Изд-во НТЛ, 1998.

⁴⁵ Примечательно, что в соответствии с Конституцией России государствами являются Российская Федерация и лишь некоторые субъекты РФ, а именно – республики (ч. 2 ст. 5). Другие субъекты РФ к числу государств не отнесены. При этом в качестве конституционного принципа федерализма провозглашено равенство субъектов РФ (ст. 5).

⁴⁶ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. 1093; Российская газета. 2003. 10 июля.

муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Из нормативного определения следует, что муниципальное образование – это населенная территория, пространственные пределы осуществления местного самоуправления. В свою очередь местное самоуправление в соответствии с Федеральным законом – это деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения (п. 1 ст. 2). Такая деятельность населения рассматривается в качестве выражения власти народа (п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Местное самоуправление выводится за рамки процесса государственного управления, для чего существуют весомые правовые основания в виде закрепленного в Конституции РФ правила: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Однако местное самоуправление не является в чистом виде и институтом гражданского общества. В связи с этим авторы одного из учебников пишут: «...местное самоуправление – это не просто форма самоорганизации населения для решения местных вопросов. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная – это формы публичной власти, власти народа»⁴⁷. Е. С. Шугрина отмечает множество общих признаков

⁴⁷ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации:

муниципальной власти и власти государственной⁴⁸. По мнению же М. В. Баглая, «местное самоуправление, хотя оно не входит в систему органов государственной власти, по своей природе все же является частью государственной власти»⁴⁹.

Муниципальные образования – это субъекты права, что следует как из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и из других нормативных правовых актов. Например, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальная собственность – это собственность муниципального образования (ст. 1). Иными словами, муниципальное образование – это субъект права собственности. В главе 5 ГК РФ муниципальные образования прямо названы субъектами гражданского права.

Трудно согласиться с приведенным ранее нормативным определением муниципального образования как территории. Территория если и имеет отношение к субъекту права, то лишь в качестве одного из признаков субъекта. Опреде-

Учебник. М.: Юрист, 1997. С. 89.

⁴⁸ *Шугрина Е. С.* Муниципальное право: Учебное пособие. Новосибирск: Изд-во Новосибирского ун-та, 1995. С. 19.

⁴⁹ *Баглай М. В.* Конституционное право... С. 136. – Существует немало примеров, когда местное самоуправление так или иначе рассматривалось в качестве продолжения государственного управления. Краткий обзор теоретических представлений о местном самоуправлении см., напр.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право...

ление муниципального образования как территории неприемлемо еще и потому, что в ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится о территориях муниципальных образований. Территория не может принадлежать территории, самой себе. Очевидно также, что муниципальное образование – это и не индивидуальный субъект, не физическое лицо. Если определять государство как правосубъектную публично-властную организацию, можно сказать то же самое и о муниципальном образовании. И в соответствии с законодательством, и согласно теоретическим представлениям о местном самоуправлении важным признаком муниципального образования как субъекта права является публичная власть.

§ 2. Участие публично-властных организаций в правоотношениях

Государство и другие публично-властные организации действуют посредством своих органов. И в общей теории права, и в государственном праве органы государства⁵⁰ обычно определяют как функциональные части государственного механизма (государственного аппарата), наделенные государственно-властными полномочиями. При этом государственные органы называются в числе субъектов права, в частности государственного права, наряду с государством. В таком качестве государственные органы нередко именуются официальными представителями государства, субъектами, действующими от имени государства. Это обстоятельство требует четкого определения границ правосубъектности государственных органов.

Поскольку государство и его органы объявляются субъектами одних и тех же отраслей права, становится принципиальным вопрос о соотношении правосубъектности этих лиц. Данное обстоятельство часто остается как будто бы незамеченным в государственно-правовой литературе.

Например, авторы одного из учебников по государствен-

⁵⁰ Сказанное далее об органах государства в основном применимо к органам государственных и муниципальных образований.

ному праву, рассматривая конституционно-правовой статус субъектов РФ, в конечном счете представляют взаимоотношения федеральных и региональных органов исполнительной власти как явления одного порядка с взаимоотношениями Российской Федерации и ее субъектов⁵¹. Более того, конституционные нормы, определяющие предметы ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ), преподносятся как нормы, разграничивающие «предметы ведения и полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов»⁵². И это при том, что в предыдущих главах учебника говорилось о предметах ведения субъектов Федерации и о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов⁵³. Создается впечатление, что государство и его органы, являясь самостоятельными субъектами права, могут быть участниками одних и тех же отношений. Деятельность органов и деятельность государства рассматриваются как явления тождественные, это должно было бы означать отрицание собственной правосубъектности государства или государственных органов.

М. В. Баглай утверждает, что государства «являются

⁵¹ Государственное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. О. Е. Куцафина. М.: Юрид. лит., 1996. С. 278.

⁵² Государственное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. О. Е. Куцафина. М.: Юрид. лит., 1996. С. 297.

⁵³ Государственное право Российской Федерации: Учебник / Под ред. О. Е. Куцафина. М.: Юрид. лит., 1996. С. 267–295.

участниками конституционных правоотношений как в целом, так и через органы государственной власти и управления, должностных лиц, депутатов, избирательные и парламентские комиссии и т. д.»⁵⁴. Само по себе это утверждение вызывает много вопросов: что значит государство «в целом»; почему участие в правоотношении государства «в целом» противопоставляется его участию «через органы государственной власти»; каким образом, если не через органы, государство «в целом» становится участником правоотношений?⁵⁵ Еще больше вопросов возникает после того, как М. В. Баглай, назвав государства участниками правоотношений, пишет: «Таким образом, субъектами являются главы государств (Федерации и республик), главы правительств, парламенты и их структурные подразделения, суды всех уровней, а также органы местного самоуправления»⁵⁶. Так кто же субъект правоотношений: государства или их органы?

Следует сказать, что вопрос о соотношении и взаимодействии правосубъектности государства и его органов – это во многом вопрос юридический. В советской юридической на-

⁵⁴ Баглай М. В. Конституционное право... С. 12–13.

⁵⁵ Здесь следует полностью согласиться с С. Ф. Кечекьяном, который писал: «В действительности государство во всех случаях может действовать только через свои органы, различные в различных случаях. Когда оно осуществляет свое право собственника “само”, оно действует также при посредстве своих органов...» (Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе... С. 117).

⁵⁶ Баглай М. В. Конституционное право... С. 12–13.

уже считалось, что верное представление о государственных органах может сложиться не на основании разрешения сугубо юридических вопросов, а лишь в результате тщательного исследования классовой природы органов государства⁵⁷. Предпринимавшиеся попытки все же решить правовые вопросы соотношения государства и его органов нельзя признать удавшимися. В научной и учебной литературе иногда содержится примерный перечень отношений, субъектом которых является именно государство («государство в целом»), а не его органы⁵⁸. Такие отношения некоторые авторы называют «наиболее важными», «выражающими устой экономического и политического строя»⁵⁹. Часто критерий для разграничения правосубъектности государства и его органов вообще никак не обозначается.

Отсутствие надежного критерия для разграничения правосубъектности государства и его органов приводит к труднообъяснимым выводам ученых при рассмотрении конкретных государственно-правовых отношений. Например, по мнению О. О. Миронова, иностранец, ходатайствуя о принятии в гражданство, вступает в правовое отношение с органом государства. Когда же гражданство приобретено, то право-

⁵⁷ См., напр.: *Василенков П. Т.* Органы Советского государства и их система на современном этапе. М.: МГУ, 1967. С. 15–16.

⁵⁸ См., напр.: *Александров Н. Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1955. С. 141; Советское государственное право: Учебник / Под ред. С. С. Кравчука. М.: Юрид. лит., 1985. С. 20–21.

⁵⁹ *Александров Н. Г.* Указ. соч. С. 140.

вое отношение устанавливается между гражданином и государством⁶⁰. В этом случае непонятен механизм образования правоотношения гражданина с государством. Так же трудно понять: почему невозможным является правоотношение с государством в момент обращения с ходатайством о предоставлении гражданства.

Вряд ли способствует решению проблемы следующая аксиома: права государства выступают как права его органов⁶¹. Этот тезис не решение проблемы, а отказ от поиска решения. В таком случае правосубъектность государства, конечно, не равняется правосубъектности какого-либо государственного органа. Однако в той части, в какой правосубъектным оказывается конкретный государственный орган, одинаково правосубъектным объявляется и государство. Кто же субъект правоотношений (государство или орган) – в сущности, зависит от усмотрения автора.

В науке административного права также общепринято рассматривать государственные органы в качестве самостоятельных субъектов права. Большая роль государственных органов как субъектов административного права иногда находит отражение в определении административного права. Например, В. Ф. Волович предлагает следующее определе-

⁶⁰ *Миронов О. О.* Субъекты советского государственного права. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1975. С. 20.

⁶¹ См., напр.: *Кечекьян С. Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе... С. 94–95.

ние: «Административное право представляет собой совокупность правовых норм, которые регламентируют организацию (статiku и динамику) государственного управления, взаимоотношения органов государственного управления, их внутреннюю структуру и правовой статус»⁶². По мнению В. Ф. Воловича, границы административно-правового регулирования – это «сфера деятельности исполнительной власти, органов государственного управления»⁶³.

Участие государства в административных правоотношениях лишь обозначается весьма оригинальным способом⁶⁴. Предполагается, что государственные органы действуют как от своего имени, так и от имени государства одновременно. По существу речь идет об особом характере представительства в административном праве: в правоотношении участвует не то лицо, от имени которого действуют, а то, которое действует. Ю. М. Козлов по этому поводу пишет следующее: «В качестве субъектов административного права можно рас-

⁶² *Волович В. Ф.* О предмете и понятии административного права//Формирование правовой системы России. Проблемы и перспективы: Сб. науч. тр. Новосибирск: «Наука». Сиб. предприятие РАН, 1997. С. 74.

⁶³ *Волович В. Ф.* О предмете и понятии административного права//Формирование правовой системы России. Проблемы и перспективы: Сб. науч. тр. Новосибирск: «Наука». Сиб. предприятие РАН, 1997. С. 75.

⁶⁴ Научные работы, посвященные непосредственному участию государства, а не его органов, в административных правоотношениях – чрезвычайно редкое явление (см., напр.: *Розин Л. М.* Советское государство как субъект административно-правовых отношений // Субъекты советского административного права: Межвуз. сб. науч. тр. Свердловск: Свердловский юрид. ин-т, 1985. С. 20–26).

смаатривать Российское государство, субъекты федерации, государственные и негосударственные организации. В такой роли они являются носителями административной правоспособности. Однако в конкретных административно-правовых отношениях они непосредственно не участвуют. Административная дееспособность приходится на долю представляющих их органов исполнительной власти или управления...»⁶⁵ Субъектами административно-правовых отношений признается не республика, не край или область, а их органы управления⁶⁶.

Такую же позицию занимает и Д. Н. Бахрах, когда в числе общих родовых признаков государственных (муниципальных) органов называет их деятельность «от имени государства, местной администрации и в то же время от своего имени»⁶⁷. Государство в качестве субъекта административных правоотношений им не рассматривается.

Вследствие тесного взаимодействия различных отраслей права в процессе регулирования социально-экономических процессов участие государства в административных правоотношениях становилось предметом исследования предста-

⁶⁵ Козлов Ю. М. Предмет и метод административного права // Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1997. Глава 2. С. 45–46.

⁶⁶ Козлов Ю. М. Предмет и метод административного права // Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1997. Глава 2. С. 46.

⁶⁷ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. М.: Изд-во БЕК, 1993. Часть общая. С. 75.

вителей иных отраслей юридической науки. Этой проблеме уделяли внимание и цивилисты. Причем не всегда отраслевые конструкции гражданского права получали общетеоретическое обоснование, их применение в других отраслях вызывало возражение. Например, А. А. Пушкин считал, что «если цивилистическое понимание правосубъектности переносить и на административно-хозяйственные правоотношения, то тогда... надо будет согласиться с тем, что в административно-хозяйственных правоотношениях государственные органы никогда не выступают в качестве самостоятельных субъектов права, что в лице их всегда действует государство»⁶⁸. А. А. Пушкин не мог согласиться с таким решением вопроса потому, что оно требовало признать реально существующие правоотношения между государственными органами как отношения государства с самим собой.

Суть решения, предложенного самим А. А. Пушкиным, заключалась в следующем: государственный орган в административно-хозяйственных правоотношениях действует от имени государства, но субъектом этих правоотношений государство не становится; субъектом административно-хозяйственных правоотношений является государственный орган как таковой, действуя от имени государства. Это решение ученый считал возможным лишь при условии отказа от традиционной конструкции представительства, суще-

⁶⁸ Пушкин А. А. Советское государство как субъект гражданского права права: Конспект лекций для студентов. Харьков, 1965. С. 7.

ствующей в гражданском праве⁶⁹. Как известно, по гражданскому праву субъектом правоотношений становится представляемый, а не представитель.

Подобное соотношение государства и его органов нельзя признать верным, даже если ограничиться рамками административного права. Так или иначе признается, что государство, являясь субъектом права, в принципе не может стать субъектом правоотношений. Эти выводы противоречат теории права. Субъект права – всегда действительный либо возможный участник правоотношений⁷⁰. Государство должно рассматриваться в качестве возможного участника правоотношений (например, административных) либо оно вообще не должно рассматриваться в качестве субъекта данной отрасли права.

Упоминавшиеся опасения (односубъектные отношения государства с самим собой) станут необоснованными, если признать, что отношения между государственными органами – это правоотношения именно между государственными органами как самостоятельными субъектами права, действу-

⁶⁹ Пушкин А. А. Советское государство как субъект гражданского права права: Конспект лекций для студентов. Харьков, 1965. С. 8, 9.

⁷⁰ См., напр.: Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 114, 115; Алексеев С. С. Общая теория права. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 139–140. – Н. И. Матузов также пишет о принципиальной равнозначности понятий «субъекты права» и «субъекты правоотношений» (см.: Матузов Н. И. Правовые отношения // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Лекция 21. С. 482).

ющими от своего имени. Причем существование таких отношений не исключает других правоотношений, непосредственным и полноправным, но не единственным участником которых является государство. В связи с этим весьма интересным представляется ответ на вопрос о правосубъектности госорганов, данный в западной юриспруденции некоторыми основателями такого направления в науке государственного права, как «юридическая школа». Из понятия государства – субъекта права или юридического лица они делали следующие выводы: «государство, будучи юридическим лицом, может действовать только через свои органы; последние не являются юридическими лицами, носителями собственных прав и обязанностей, поэтому их взаимоотношения имеют юридический характер лишь в том смысле, что они регулируются правом»⁷¹. Такие регулируемые правом отношения не считались правоотношениями в собственном смысле слова⁷².

Вряд ли существуют препятствия для того, чтобы рассматривать регулируемые правом отношения между государственными органами в качестве правоотношений. Допустимо предоставление государственным органам ограниченной правосубъектности. Это необходимо в интересах правового регулирования деятельности государства. В данном

⁷¹ Современное буржуазное государственное право: Критические очерки. М.: Изд-во Наука, 1987. Ч. 1. Буржуазная наука государственного права. С. 16.

⁷² См.: Современное буржуазное государственное право... С. 16.

случае имеется в виду правовое регулирование, которое не направлено непосредственно на взаимоотношения государства с другими лицами. Речь идет о правовом регулировании процесса принятия государством решений, т. е. процесса волеобразования такого субъекта права, как государство.

Все правоотношения, связанные с деятельностью правосубъектных организаций, к числу которых относится и государство, и другие публично-властные организации, можно разделить на две группы:

а) отношения, связанные с образованием воли организации (отношения волеобразования);

б) отношения, связанные с изъятием воли организацией (отношения волеизъявления).

Субъектами отношений волеобразования являются только органы. В этих случаях органы действуют от своего имени. Их взаимодействие направлено на формирование воли организации. Субъектами отношений волеизъявления являются уже сами правосубъектные организации. Изъявление ими своей воли (издание правового акта, принятие оферты и т. д.) происходит опять же через органы. Но в этих случаях органы уже не могут рассматриваться в качестве субъектов правоотношений, поскольку происходит выражение воли другого лица – самой правосубъектной организации. Правовые отношения между органами, т. е. отношения, возникающие в процессе принятия решения, не могут быть отношениями государства с самим собой, поскольку воля госу-

дарства еще не сформирована.

В зарубежной юриспруденции к понятию государственно-го органа существуют различные подходы. Государственные органы рассматриваются в качестве «интегральных частей самой коллективности», иными словами, в качестве неправосубъектных частей государства. В этом случае правоотношения между государством и его органом, в частности отношения представительства, возникнуть не могут. Для представительства необходимы два правосубъектных лица: представляемый и представитель. Если государственный орган взаимодействуя с другими лицами собственную правосубъектность не проявляет, то можно говорить о непосредственном вступлении государства в правоотношения. Через свои органы государство непосредственно вступает в правоотношения с другими лицами. Однако при ином подходе к пониманию государственных органов различаются органы – представители государства и органы – агенты государства. Считается, что между государством и его органом могут возникнуть классические отношения представительства (цивилистическая концепция). Такой подход к понятию государственного органа должен означать признание юридической обособленности государственного органа, его собственной правосубъектности, позволяющей ему: во-первых, участвовать от своего имени в правовом отношении представительства с самим государством; во-вторых, действовать от имени государства, представлять его в отношениях с другими

лицами. Участником отношений, возникающих в результате деятельности государственного органа в интересах и от имени государства, становится само государство. Другими словами, правосубъектность государственного органа такова, что он действует в качестве субъекта права не только в процессе формирования воли государства, но и при изъятии этой воли. Если государственный орган и признается действующим от собственного имени в отношениях с другими лицами, то он считается лишь агентом, состоящим под контролем одного из органов – представителей государства, сам не является представителем государства и не действует от его имени⁷³.

В советской науке в ходе развернувшейся дискуссии о юридической личности социалистических организаций С. И. Аскназием была предложена оригинальная теория, именуемая теорией государства. Речь шла в первую очередь о государственных предприятиях как органах государства. По мнению С. И. Аскназия, за каждым государственным юридическим лицом стоит советское государство в целом как всенародный организованный коллектив. С точки зрения С. И. Аскназия, в основе индивидуализации госоргана находится не стоящий за ним людской коллектив, а специфика того участка, на котором орган осуществляет

⁷³ О различных подходах к понятию государственного органа в зарубежной юриспруденции см., напр.: *Василенков П. Т.* Органы советского государства... С. 50–52.

свою деятельность. «За каждым данным предприятием, – писал С. И. Аскназий, – оказывается один и тот же субъект, однако не в единстве своих функций, а организующий именно данный участок своей работы, на котором должен быть достигнут определенный хозяйственный эффект... Таким субъектом является государство, взятое, однако, не в единстве всех своих функций, а действующее лишь на определенном участке социалистической системы, т. е. хозяйственно использующее определенное имущество при посредстве определенного коллектива работников»⁷⁴. По существу, юридическая личность государственных предприятий рассматривалась С. И. Аскназием как результат персонификации функций государства на определенном участке его деятельности. Функция признавалась субъектом права, а не коллектив. Такой подход к пониманию правосубъектности государства и его органов вполне соответствует традициям юриспруденции, для которой объект персонификации особого значения не имеет, в том смысле, что если это целесообразно, персонифицировано может быть все, что угодно: коллектив, имущество, животное и т. д.

Современные государственные органы (министерства, комитеты и т. д.) в отношениях с другими лицами есть не что иное, как само государство, осуществляющее определенную деятельность. Они во многих отношениях – непра-

⁷⁴ Цит. по: *Иоффе О. С.* Развитие цивилистической мысли в СССР. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1975. С. 139.

восубъектные «интегральные части самой коллективности», совокупность полномочий, элементы правосубъектности государства. В таком их качестве государственные органы персонифицируются, признаются субъектами права. Благодаря персонификации становятся возможными правоотношения и в целом правовое регулирование процесса формирования воли государства. Персонификация государственного органа означает предоставление ему собственных полномочий (прав), которые проявляются лишь во взаимоотношениях с другими органами. Реализация этих полномочий предшествует реализации полномочий самого государства, когда и проявляется правосубъектность именно государства, а не его органов. Помимо процесса формирования воли государства персонификация полномочий не требуется. Административные и другие правоотношения, участником которых становится также гражданин или другое лицо (отношения, которые выходят за рамки процесса формирования воли государства), возникают не между государственным органом с одной стороны и гражданином с другой стороны. Всем другим лицам в правоотношениях противостоит непосредственно государство.

Например, Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации»⁷⁵ предусмотрено, что полномочными органами, ведающими делами о гражданстве Российской Федерации, в частности являются: Президент РФ; феде-

⁷⁵ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

ральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы (ст. 28). При этом заявления по вопросам гражданства принимают федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами внутренних дел, и его территориальные органы, а вопросы о приеме в гражданство, по общему правилу, решаются Президентом РФ (ст. 29 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»). В Положении о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации⁷⁶ уточнено, что заявления по вопросам гражданства принимают Министерство внутренних дел РФ и его территориальные органы. Однако субъектный состав отношений, возникающих при приеме в гражданство Российской Федерации, гораздо сложнее. Пунктом 13 Инструкции по рассмотрению заявлений в органах внутренних дел Российской Федерации об изменении гражданства⁷⁷ предусмотрено, что заключение МВД России направляется в Федеральную службу безопасности Российской Федерации для вынесения заключения ФСБ России и его направления с полученными материалами в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ для предварительного рассмотрения и подготовки предложений Президенту РФ.

⁷⁶ Утверждено Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325 // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.

⁷⁷ Утверждена Приказом Министерства внутренних дел РФ от 6 февраля 2003 г. № 82 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 16.

Таким образом, прежде чем Президент РФ решит вопрос о приеме конкретного лица в гражданство Российской Федерации и между этим лицом и Российской Федерацией возникнут отношения гражданства, должны возникнуть многочисленные иные отношения с участием различных субъектов. Полагаем, что первым станет правовое отношение между заинтересованным лицом (заявителем) и Российской Федерацией. Это еще не отношение гражданства. Однако принятие заявления органом внутренних дел означает вступление государства в правовую связь с заинтересованным лицом. Орган внутренних дел, принимая заявление, действует не от своего имени, а от имени Российской Федерации. Если вопросы о приеме в гражданство Российская Федерация решает через своего Президента, то прием заявлений осуществляется Российской Федерацией через свои органы внутренних дел. Через различные органы как на первом, так и на завершающем этапе решения вопроса о приеме в гражданство действует один и тот же субъект права – государство, Российская Федерация. Надо полагать, что основной обязанностью государства в правоотношении, предшествующем отношению гражданства, является обязанность рассмотреть заявление заинтересованного лица в установленном порядке, в установленные сроки и принять то или иное решение.

Процесс формирования воли государства и ее изъяснения при совершении такого юридически значимого акта, как прием заявления, не отличается особой сложностью. В фор-

мировании и изъявлении воли Российской Федерации участвует один орган – МВД России. Гораздо сложнее протекает процесс формирования воли государства и ее изъявления при совершении такого юридически значимого акта, как прием в гражданство Российской Федерации. В этом процессе принимают участие различные органы: МВД России, ФСБ России, Комиссия по вопросам гражданства при Президенте РФ и сам Президент РФ. Указанные органы взаимодействуют между собой. Их взаимодействие регулируется нормами права, существует в виде правовых отношений, в которых органы государства участвуют от своего имени. Для возникновения таких отношений как правовых органы государства обладают достаточной правосубъектностью. Отношения между МВД России и ФСБ России, между МВД России и Комиссией по вопросам гражданства, между Комиссией по вопросам гражданства и Президентом РФ – это отношения образования воли Российской Федерации, которая будет выражена Российской Федерацией через Президента РФ. Принимая предложение Комиссии по вопросам гражданства, Президент РФ действует от своего имени как орган, обладающий собственной правосубъектностью, рассчитанной на его участие в правовых отношениях с другими органами. Решая вопрос о приеме в гражданство, издавая соответствующий правовой акт, Президент РФ действует от имени Российской Федерации, собственную правосубъектность не проявляет. Другими словами, Президент РФ, решающий

вопрос о приеме в гражданство, – это Российская Федерация принимающая человека в свое гражданство.

Решение проблемы четкого определения границ правосубъектности государственных органов осложнено следующим обстоятельством. Зачастую юридическая дифференциация социальных явлений сочетается с их организационным единством и целевой взаимообусловленностью. По этой причине велика опасность представить указанное единство в виде тождества явлений. Например, широко распространено мнение о том, что многие государственные органы являются государственными учреждениями, обладают статусом юридического лица. Тем самым границы правосубъектности государственных органов неоправданно расширяются, что и приводит к неверным выводам о субъектном составе многих правоотношений. При внимательном рассмотрении такого явления можно обнаружить различных лиц: государственное учреждение – субъект в первую очередь гражданского права и государственный орган – субъект совершенно иной отрасли права (государственного и/или административного права). Удачный пример такого анализа можно найти в работе Д. Н. Бахраха: «Осуществляет оперативное управление имуществом и имеет права юридического лица не орган управления, а *одноименное* (курсив мой. – Д. П.) учреждение. Особенно очевидным это становится при анализе правового статуса коллегиального органа. Например, исполком городского Совета народных депутатов как орган управле-

ния – одно, а как учреждение – уже другое. Под одним и тем же названием можно обнаружить два различных по составу и правовому положению коллектива. Исполком как большой коллектив, учреждение обслуживает коллегиальный орган государственного управления, избранный Советом народных депутатов. Права юридического лица, соответствующее имущество даны учреждению для материально-правового обеспечения его собственных потребностей. А фонды, которыми распоряжается исполком-орган, являются фондами города, и исполком не вправе использовать их для удовлетворения своих потребностей»⁷⁸.

⁷⁸ Бахрах Д. Н. Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права: Межвуз. сб. науч. тр. Свердловск: Свердловский юрид. ин-т., 1985. С. 10–11. – Ц. А. Ямпольская также указывала на принципиальное отличие учреждения от государственного органа (См.: Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления в современный период. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1954. С. 31–32).

§ 3. Гражданская правосубъектность публично-властных организаций. История вопроса

Общие замечания

Проблема участия государства и других публично-властных организаций в гражданских правоотношениях заняла особое место в научных исследованиях в советский период развития отечественной теории гражданского права. До Октябрьской революции в работах российских ученых государству традиционно отводилось место среди юридических лиц. Авторы, признававшие юридическое лицо в качестве субъекта права, относили к числу юридических лиц и государство. В таком его качестве государство именовалось казной⁷⁹. Позже, о государстве – юридическом лице (казне) писали реже⁸⁰. Во второй половине прошлого столетия в советском гражданском праве господствовала иная методоло-

⁷⁹ См., напр.: *Мейер Д. И.* Русское гражданское право... С. 135–138; *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права... С. 91; *Васьковский Е. В.* Учебник гражданского права... С. 74–75.

⁸⁰ См., напр.: *Братусь С. Н.* Юридические лица в советском гражданском праве, 1948. С. 169; *Венедиктов А. В.* Государственная социалистическая собственность. М.; Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1948. С. 814–815.

гическая установка⁸¹. В научной классификации государство было так же обособлено от юридических лиц, как последние были обособлены от граждан⁸². Однако четкое нормативное закрепление этой классификация субъектов гражданского права получила лишь в 1991 г. с принятием Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик⁸³.

Влияние на расстановку приоритетов в научных исследованиях после 1917 г., несомненно, оказала большая политическая значимость работы над проблемами государственной собственности. О правосубъектности государства в сфере имущественных отношений чаще всего говорили на примере отношений собственности. Направление теоретической де-

⁸¹ Уже через два года после опубликования монографии «Юридические лица в советском гражданском праве» С. Н. Братусь не только не называет государство юридическим лицом, но и доказывает необходимость обособления казны от юридических лиц (см.: *Братусь С. Н. Субъекты гражданского права*. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1950. С. 241).

⁸² Так, например, по мнению С. С. Алексеева, общественные образования (государство, административно-территориальные единицы и т. п.) не следовало смешивать с какими-либо другими субъектами и они должны были получить столь же обособленное в теоретическом плане место, какое имели граждане и организации (государственные органы, юридические лица и т. д.). Он считал, что именно трехчленное деление субъектов права полностью адекватно реальному положению участников правовых отношений. Обособление государства от других субъектов права имело своим основанием, в частности, такой признак государства как политическая власть (см.: *Алексеев С. С. Общая теория права...* С. 149).

⁸³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

тельности во многом определялось и тем, что в гражданском законодательстве обычно встречался нейтральный термин «государство», в то время как государствами являлись и СССР, и республики.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.