
А.В. СЛЕПНЁВ

АСПИРАНТ КАФЕДРЫ ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ТОРГОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА И ЕГО ОРГАНОВ В ПРАВООТНОШЕНИЯХ

В статье рассматривается один из дискуссионных вопросов теории правовых отношений

– определение степени участия государства и его органов в правоотношениях.

Ключевые слова: государство, государственный орган, правоотношения.

A. SLEPNEV

APPLICANT, DEPARTMENT OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW,
THE RUSSIAN STATE TRADE AND ECONOMIC UNIVERSITY

PARTICIPATION OF THE STATE AND ITS BODIES IN LEGAL RELATIONS

The article considers one of the disputed issues in the field of theory of the legal relations –

determination of the participation grade of the state and its bodies in legal relations.

Key words: state, state body, legal relations.

Один из наиболее сложных аспектов теории правоотношений заключается в разрешении вопроса об определении степени участия в правовых отношениях государства и его органов. По этому поводу существует три наиболее распространенных в юридической литературе подхода: а) самостоятельным субъектом правовых отношений является только государство, а государственные органы в связи с этим действуют исключительно от имени государства и не обладают самостоятельной правосубъектностью; б) самостоятельным субъектом правовых отношений могут являться только государственные органы, которые участвуют во всех правоотношениях от своего имени, при этом участие государства в каких-либо правоотношениях считается невозможным; в) самостоятельными субъектами правоотношений являются и государственные органы, и государство.

К сторонникам первого подхода главным образом следует отнести представителей немецкой школы права. Г. Еллинек по этому поводу

пишет: «Орган как таковой не является по отношению к государству лицом. Не существует здесь поэтому двух лиц – личности государства и личности органа, которые находили бы друг к другу в каком бы то ни было правовом отношении»¹. Немецкий ученый не мыслит существования государства без наличия органов, поскольку в ином случае оно превращается в юридическое ничто. Государственные органы, по мнению Г. Еллинека, даже не осуществляют представительские функции от лица государства, поскольку для этого им нужно быть самостоятельными субъектами, в то время как государство и его органы всегда составляют единое лицо². Такой подход Г. Еллинека объясняется его пониманием сущности государства как корпорации, то есть рассмотрение его в качестве юридического лица.

Г. Еллинек обращается к практической стороне своей теории и отмечает, что возможно наличие споров между государственными органами об установлении пределов компетенции.

Ученый пишет: «Этот спор может быть введен в форме судебного процесса, и государство может формально признать за своими органами роль сторон в процессе. Но вследствие этого органы никогда не делаются лицами»³. К сожалению, Г. Еллинек не объясняет, почему в этом случае органы не могут являться самостоятельными субъектами процессуальных правоотношений. Ведь получается следующий круг рассуждений: если все государственные органы выступают только от лица государства и один из них, не будучи субъектом, спорит с другим о пределах компетенции, причем спорит в государственном суде, то выходит, что государство спорит само с собой и само же разрешает этот спор. Представляется, что это место в теории Г. Еллинека является наиболее уязвимым.

Опираясь на действующее российское законодательство, М.В. Жабреев отмечает, что «с момента вступления в действие ГК РФ участником гражданских правоотношений может быть только “целое” (Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование). “Части целого” (органы публичного образования) по ГК РФ участниками гражданских правоотношений не являются и не могут ими стать ни при каких условиях»⁴. М.В. Жабреев основывается на том, что в соответствии со ст. 125 ГК РФ «от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов». Представляется, что указанная статья в полной мере не свидетельствует об отсутствии у органов государства самостоятельной правосубъектности. Ведь, к примеру, по договору поручения поверенный обязуется совершить определенные юридические действия от имени и за счет доверителя, при этом не возникает никаких сомнений в наличии самостоятельной правосубъектности у поверенного.

Сравнение государственных органов с органами юридического лица не вполне точно отражает государственно-правовые реалии. В действительности, государственные органы вынуждены взаимодействовать между собой, вступая в правовые отношения совсем на иной

основе по сравнению с тем, как, например, происходит взаимодействие финансового и юридического департамента в хозяйствующем субъекте. Без наличия правосубъектности государственные органы не смогут оперативно разрешить неточности, пробелы и противоречия в правовом регулировании их статуса. В современной экономике оперативное разрешение таких споров (в том числе и в судебном порядке) является необходимым.

Второй подход, в соответствии с которым самостоятельным субъектом правовых отношений могут являться только государственные органы, а не государство, распространен в отечественной юриспруденции наименьшим образом.

Ю.М. Козлов полагает, что Российское государство и субъекты Федерации могут рассматриваться в качестве субъектов административного права, но в конкретных административно-правовых отношениях они непосредственно не участвуют, поскольку вся административная дееспособность приходится на долю представляющих их органов исполнительной власти⁵. Такой вывод представляется спорным, поскольку признание способности потенциально обладать правами и обязанностями и одновременное утверждение о невозможности эту способность реализовать на практике, вообще лишает смысла такую способность признавать.

Концепция отрицания самостоятельной правосубъектности государства и признание таковой за государственными органами встречается и в гражданском праве. По словам М.В. Жабреева, в отечественной правовой науке она опиралась на Гражданский кодекс РСФСР 1964 года. В качестве участников правоотношений нормы этого кодекса называли только государственные, кооперативные и другие общественные организации, а также граждан. Ученые на этом основании делали вывод об отсутствии самостоятельной гражданской правосубъектности государства, поскольку оно в качестве самостоятельного субъекта в этом кодексе не упоминалось⁶. Такая позиция не нашла поддержки еще в советские годы, поскольку согласие с ней чрезвычайно затрудняло объяснение участия государства в отношениях, связанных с распоряжением государственным имуществом.

Третий подход, согласно которому признается наличие самостоятельной правосубъектнос-

ти и у государственных органов, и у государства, пожалуй, наиболее распространен на современном этапе развития науки. В целом этот подход представляется верным, однако трудно согласиться с разграничением многими авторами правосубъектности на той основе, что за государством закреплено участие в одних правоотношениях, а за государственными органами в совершенно иных, причем в первом случае органы являются представителем государства, а во втором — самостоятельными субъектами. Представляется, что такое разграничение сложилось не без влияния работ советского периода, когда существовала необходимость придать государственным органам, к которым ученые также относили государственные предприятия и учреждения, некоторую долю юридической самостоятельности.

В действительности перед государственными органами ставятся задачи, которые связаны с реализацией государственно-властных полномочий. Государственный орган всегда должен воплощать интересы государства, даже в тот момент, когда этот орган закупает канцелярские принадлежности для своих нужд. Не ясен критерий, в соответствии с которым ученые предлагают служащего министерства, принимающего властное решение, считать представителем государства, а если уж он подписал договор на поставку мебели для нужд этого министерства, то уже предлагают его считать почему-то представителем государственного органа. В литературе критерий разграничения этих сфер четко не обозначен, и вряд ли его вообще можно охарактеризовать в связи с тем, что область деятельности государства и его органов едина.

Каким же образом соотносить правосубъектность государства и государственных органов? Для ответа на этот вопрос следует вспомнить спорную по отношению к юридическому лицу, но вполне приемлемую по отношению к государству конструкцию Я.М. Магазинера, который в одной из своих работ пишет: «Права юридического лица осуществляются его органами, как опекун осуществляет права малолетнего, т.е. органы действуют в интересах не своих личных, а чужих: органы действуют в интересах юридического лица, как опекун действует в интересах малолетнего. Но различие заключается в том, что опекун и опекаемый — разные лица, а органы и юриди-

ческое лицо — одно и то же лицо; точнее, органы являются лицами, которые в совокупности своей представляют особое коллективное юридическое лицо, например, государство. Поэтому, по общему правилу, все права и обязанности органа считаются правами и обязанностями юридического лица»⁷.

Следует предположить, что именно государство непосредственно или опосредованно действует во всех правовых отношениях как правовой субъект, а государственные органы осуществляют его особое представительство в этих отношениях. Государственный орган — это «профессиональный представитель» государства в правовых отношениях. Он создается именно для этих целей.

Будучи особым субъектом, допускающим признание тех или иных лиц субъектами права, государство способно признать и за своими «частями», т.е. государственными органами, наличие правосубъектности в целях более эффективного осуществления власти. Тогда государственные органы получают возможность взаимодействовать друг с другом, а также с иными субъектами. Наличие правосубъектности у государственных органов способствует повышению качества работы всего государственного механизма.

Раз уж государство может действовать только посредством механизма своих органов, следует понимать, что эти органы не могут быть в правовом смысле обособлены от государства. Но и не следует создавать конструкцию государственного органа, в основе которой лежит двойственность. Государственный орган не должен в одних правоотношениях (например, административных) выступать как особый субъект, а в других (например, гражданско-правовых) как юридическое лицо. В таком случае в государстве существовало бы два министерства финансов, две администрации президента, причем под одними и теми же наименованиями.

Признание государства в качестве единого правового субъекта со сложным механизмом функционирования, включающим в себя «правосубъектные» государственные органы, будет только способствовать развитию сильного государства. Государственный орган имеет возможность участвовать в правовых отношениях в качестве представителя государства, и в то же время взаимодействует с другими государствен-

ными органами в рамках своей компетенции. Помимо государственных органов, таким особым представительством могут быть наделены и иные субъекты. Так, например, известно, что нотариат призван обеспечивать защиту прав и законных

интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени государства.

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. С.Пб., 2004. С. 536 – 537.

² См.: Там же.

³ См.: Там же.

⁴ Жабреев М.В. Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях. // Цивилистические записки. Межвузовский сборник научных трудов. – М., 2001. С. 184.

⁵ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 2001. С. 44.

⁶ Жабреев М.В. Указ. соч. С. 183.

⁷ Магазинер Я.М. Избранные труды по общей теории права. С.Пб., 2006. С. 270.