

**ГОСУДАРСТВО И ЕГО ОРГАНЫ  
КАК ВИД ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА  
(АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)**

**Е. О. Адарченко**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 12 марта 2012 г.

**Аннотация:** *статья посвящена анализу и изучению одного из видов юридических лиц публичного права – государства и его органов. Обосновывается необходимость законодательного закрепления института юридических лиц публичного права как самостоятельной конструкции административного права.*

**Ключевые слова:** *юридическое лицо публичного права, государство, государственные органы.*

**Abstract:** *this article is dedicated to analysis and study of one of the types of legal entities of public law – the state and government agencies. The necessity of legislative consolidation of the institute legal entities of public law, as an independent structure of administrative law.*

**Key words:** *legal entity of public law, state, government agencies.*

Для того чтобы определить, являются ли государство и его органы юридическими лицами публичного права, необходимо установить, что представляют собой эти юридические лица.

В настоящее время понятие юридического лица публичного права в российском законодательстве не нашло своего отражения. Несмотря на это в юридической литературе оно закрепились уже давно.

Данное понятие свойственно в основном франкоязычным странам.

Одним из первых ученых, использовавших понятие юридического лица публичного права, является Г. В. Шершеневич, который ставил на первое место среди юридических лиц публичного права государства казну<sup>1</sup>.

Государство, естественно, является важнейшим юридическим лицом публичного права как с точки зрения истории, так и в плане современной иерархии. Если политическое общество, взятое в целом, стремится самоутвердиться и приступить к осуществлению своих прав, оно должно предстать в виде юридического лица. В прежние времена такие юридические лица назывались «город», «королевство», «империя», ныне это «государство». Применительно к Франции, государство есть юридическое лицо, состоящее из 56 миллионов французских граждан. Если «народ» – понятие социологическое, «нация» – понятие историческое, то «государство» есть понятие юридическое.

В. Е. Чиркин дает следующее понятие юридического лица публичного права: «Это признанное публичной властью в этом качестве материальное

---

<sup>1</sup> См.: Шершеневич Г. В. Учебник русского гражданского права. М., 1911. С. 122.

и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия»<sup>2</sup>.

В отечественном дореволюционном правоведении и законодательстве юридические лица также подразделялись на публичные и частные. В качестве главного критерия такой классификации рассматривалось наличие или отсутствие воли частных лиц по образованию юридического лица<sup>3</sup>.

Однако вплоть до середины XIX в. статус государства в Российской империи приравнивался к статусу самого императора. Подтверждением этому являются факты передачи государства по наследству, возможность делить на части между сыновьями императора, а также жалование государственной земли.

В советское время за государством, а также за советами и их исполнительными органами статус юридического лица советскими теоретиками по общему правилу не признавался. Исключения составляли лишь работы отдельных авторов<sup>4</sup>. При этом советскими теоретиками отмечалось, что юридическая личность Советов и их исполнительных органов существенно отличается от юридической личности других государственных учреждений, предприятий, организаций. Для характеристики статуса государственных органов цивилистами, например, В. П. Грибановым, нередко использовались признаки, которые свойственны юридическим лицам публичного права, известным в иностранном законодательстве<sup>5</sup>.

В связи с тем, что социалистическое право не признавало и отвергало частное право как таковое, до сих пор большинство стран СНГ не признают деление юридических лиц на лица частного и публичного права. Хотя, на наш взгляд, оно несомненно существует.

Нельзя оспорить слова проф. Рольфа Книппера: «Для многих юристов постсоветских стран непривычно то, что и государство в качестве территориального объединения является юридическим лицом, и то, что вообще концепция юридического лица не является феноменом частного права, но что с помощью закона могут быть созданы также юридические лица публичного права, которые отвечают очевидным общественным государственно-организационным интересам»<sup>6</sup>.

Однако ряд стран признают юридическое лицо публичного права на законодательном уровне.

<sup>2</sup> Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007. С. 94.

<sup>3</sup> См.: Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 92–93.

<sup>4</sup> См., например: Мартельянов В. С. Местные советы и их исполнительные органы как юридические лица. М., 1975.

<sup>5</sup> См., например: Грибанов В. П. Юридические лица. М., 1961. С. 53.

<sup>6</sup> Книппер Р. Юридические лица. Введение // Гражданское и экономическое право стран Кавказа и Центральной Азии. Проект Бременского университета. Доклады. URL: // <http://www.cac-civillaw.org/baitraege>

Понятие юридических лиц публичного права закреплено в § 1 Закона ФРГ «О порядке производства дел, находящихся в ведении административных органов».

Законодательство Грузии имеет закон «О юридических лицах публичного права», согласно которому юридическое лицо публичного права – это созданная на основе соответствующего закона, указа президента страны, либо административного акта органа государственного управления организация, которая под контролем государства независимо осуществляет политическую, государственную, социальную, просветительную, культурную и иную публичную деятельность.

В гражданских кодексах латино-американских государств, таких как Мексика, Аргентина и Перу, деление юридических лиц на частные и публичные дается сразу после определения понятия юридического лица.

Существует множество классификаций юридических лиц публичного права, и все из них признают в качестве такового государство.

Тот же В. Е. Чиркин выделяет пять родов юридических лиц публично-го права:

1) государство и государственные образования; 2) территориальные публичные коллективы разного уровня; 3) органы публичной власти; 4) учреждения публичной власти; 5) некоммерческие организации общественного характера<sup>7</sup>.

Французское право различает два основных вида юридических лиц публичного права: юридические лица публичного права всеобщего призвания и специализированные юридические лица публичного права. Первые включают государство и административно-территориальные образования. Вторые являются специализированными в осуществлении определенной функции. Это главным образом публичные учреждения. Сюда же входят объединения в публичном интересе<sup>8</sup>.

Государство как участник общественных отношений является одним из самых сложноорганизованных, комплексных и многогранных субъектов. В большей мере в реальных общественных связях государство как отдельное абстрактное образование – это правовая фикция. Совершенно очевидно, что возложенные на него функции выполняются системой определенных органов, наделенных соответствующей компетенцией.

Очевиден факт, что государство является одним из видов юридических лиц публичного права. В доказательство этому можно обозначить признаки, присущие государству как юридическому лицу публичного права:

1. Цель создания и деятельности любого государства – достижение всеобщего интереса народа страны.
2. Государство и его органы обладают властными полномочиями.
3. Является носителем прав и обязанностей публичного характера.
4. Имеет имущественную базу – государственную собственность.

---

<sup>7</sup> См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 102.

<sup>8</sup> Портал французского права. URL: <http://www.france-jus.ru>  
6. Заказ 670

5. Располагает особой категорией работников – государственных служащих.

6. Создается и ликвидируется особым путем.

Бесспорно, не вызывает сомнений необходимость признания за государством статуса юридического лица публичного права, а вместе с этим признание юридического лица публичного права на законодательном уровне.

Весьма важным представляется доказательство И. А. Ильина о том, что государство – это не просто союз, а правовой союз, организованный и действующий по правовым нормам. Относительно природы государства им были сделаны важнейшие выводы относительно возможности отнесения государства к юридической личности – юридическому лицу. В частности, он писал, что государство как союз есть правовой союз – коллективный субъект права или юридическое лицо. Это означает, что государство существует не от природы, но организуется людьми; что оно не есть ни физическая вещь (например, территория), ни простое множество людей, но представляет собою множество людей, связанное единым правом, единой властью и единой территорией в союз: государство есть множество в виде единства. Задаваясь выяснением природы такого юридического лица, как государство, И. А. Ильин указывал, что государство есть именно не учреждение, обслуживающее нужды «других», а корпорация; оно есть юридическое лицо, включающее в себя тех, ради которых оно существует. Государство существует не только ради граждан и для них, но через граждан и в них: если бы народ вымер или разбежался, перейдя в другие государственные союзы, то государство прекратилось бы<sup>9</sup>.

О. В. Михайленко считает, что, заимствуя термин «юридическое лицо», представители публичного права используют его для характеристики коллективных субъектов публичного права<sup>10</sup>.

Однако следует сказать, что заимствование термина не обязательно приводит к тождественности. В публичном и частном праве понятие «юридическое лицо» приобретает иные значения и разделяется на совершенно разные категории.

Очевиден факт возможности сопоставления органов юридического лица и органов государства (как публичного юридического лица), однако данные категории имеют гораздо больше различий, нежели сходств.

Смешение понятий юридического лица гражданского права и коллективного субъекта административного права тесно переплетается в буржуазно-правовой литературе с отсутствием какой-либо определенности и ясности в учении о правоспособности госорганов вообще. Мнения по данному вопросу оказываются совершенно разными и зачастую непонятными. Одни признают юридическим лицом само государство и решительно отказывают в правоспособности его органам. Другие отказываются при-

<sup>9</sup> См.: *Ильин И. А.* Теория права и государства. М., 2003. С. 45.

<sup>10</sup> См.: *Михайленко О. В.* Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 48.

знать юридическую личность за самим государством, делая исключение лишь для государства как фиска или как субъекта международно-правовых отношений. Против признания государства юридическим лицом в области внутригосударственных отношений резко высказывался в свое время Н. М. Коркунов, допуская, однако, безусловную необходимость признания государства юридической личностью в гражданском и административном праве<sup>11</sup>. Третьи признают субъектами права как само государство, так и его органы, но объявляют последние носителями особой «личности органа». Четвертые признают государство и его органы юридическими лицами без всяких оговорок, но превращают при этом понятие юридического лица в некую категорию, за которой исчезает всякая реальность как самого государства, так и его органов как коллективов.

Следует заметить, органы государства создаются на основании нормативно-правового акта. Действуют органы государства на основании императивного метода, в отличие от органов юридического лица, которые регулируются диспозитивным методом. Органы государства имеют специальную правоспособность, чего нельзя сказать об органах юридического лица в цивилистическом его понимании.

Не признавая факт существования юридических лиц публичного права, законодатель все же присваивает органам государственной власти, как федерального так и регионального значения, статус юридического лица.

На примере системы органов исполнительной власти субъектов можно заметить, что вся структура данных органов состоит из юридических лиц. И однозначно можно сказать, что все органы исполнительной власти являются юридическими лицами именно публичного права.

Государство как юридическое лицо публичного права осуществляет свою деятельность не самостоятельно, а через «представителей» – государственные органы. Но в то же время государственные органы по законодательству обладают статусом юридического лица.

Таким образом, следует определять государство «первичным» юридическим лицом публичного права, а его органы «вторичными» юридическими лицами, осуществляющими полномочия государства.

В структуре органов исполнительной власти Воронежской области юридическими лицами признаются все департаменты, управления. Можно предположить, что придание статуса юридического лица органам государственной власти (в данном случае субъекта РФ – Воронежской области) делается с целью предоставить более широкие полномочия руководителям данных подразделений.

Очевиден факт признания немецким законодательством за государством и другими публичными образованиями статуса юридических лиц публичного права. Согласно современной немецкой правовой доктрине, местное самоуправление заключается в том, что государственные зада-

---

<sup>11</sup> См.: Коркунов Н. М. Русское государственное право : введение и общая часть. СПб., 1901. Т. 1. С. 41–44.

чи решаются юридическими лицами публичного права. Об этом говорит Ж. Ведель, заключая, что если децентрализация ведет к возникновению публичных иных юридических лиц, нежели государство, то эти публичные юридические лица носят административный характер<sup>12</sup>.

Несомненно, определение государства и его органов как юридических лиц публичного права поможет установить границы ответственности разных субъектов правоотношений. А как следствие – укрепитесь законность в административно-правовой сфере.

Деятельность государства и его органов осуществляется в строго регламентированном порядке, особым способом и присущим только данным субъектам методом (существуют особые административные процедуры).

Трудно согласиться с мнением В. Я. Курбатова, который считает, что придание государству статуса юридического лица публичного права уничтожит смысл понятия юридического лица<sup>13</sup>. Смысл понятия юридического лица по российскому законодательству сводится к следующему: в соответствии с гражданским кодексом юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Возникает вопрос, почему, если признать государство юридическим лицом публичного права, уничтожится смысл понятия юридического лица как такового? Если обратиться к понятию юридического лица в ГК РФ, очевиден факт, что все признаки юридического лица присущи государству.

Государство имеет собственность (государственную); несет обязанности; может быть истцом и ответчиком.

Государство и его органы как юридические лица публичного права обладают административной право- и дееспособностью. Административная правоспособность есть установленная и охраняемая административно-правовыми нормами возможность того или иного субъекта приобретать административно-правовые обязанности и права, а также нести юридическую ответственность за их реализацию в сфере государственного управления. Она является предпосылкой для участия физического или юридического лица в регулируемых административным правом управленческих отношениях (включая и деликтоспособность). Административная дееспособность является выражением практической способности данного субъекта реализовать свою административную правоспособность в конкретных административно-правовых отношениях (включая и деликтоспособность). В отличие от частных юридических лиц, государство не может иметь общей правоспособности, а обладает специальной (целевой) правоспособностью, так как государство с древних времен создается для

---

<sup>12</sup> См.: *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1972. С. 479.

<sup>13</sup> См.: *Курбатов А. Я.* О юридических лицах публичного права // *Хозяйство и право.* 2009. № 10. С. 77.

достижения конкретных целей как внутригосударственных, так и международных. Осуществляется данная правоспособность государства через его органы. В момент своего образования органы наделяются право- и дееспособностью, которые исчезают при ликвидации данных органов.

Что касается такого признака юридического лица, как организационное единство, то он также присущ государству и его органам. Все нижестоящие органы государства подконтрольны вышестоящим.

Однако уникальность данного юридического лица заключается в том, что государство создается для жизнеобеспечения человека и всего общества, а не для извлечения прибыли. Также особенностью государства как юридического лица публичного права является право издания законов и иных нормативно-правовых актов. Существует возможность заключения административных договоров, которые могут расторгаться в одностороннем порядке.

Несомненно, институт юридического лица в административном праве может служить способом упорядочения отношений децентрализации в публичном управлении.

Факт участия государства в гражданско-правовых отношениях как юридического лица в привычном его понимании неоспорим. Однако если не признать за государством статуса юридического лица публичного права, встает вопрос, в каком качестве государство несет ответственность в международном праве, а именно такие ее формы, как реституция, сатисфакция, чрезвычайные репарации, реторсии<sup>14</sup>. Все страны Евросоюза несут такую ответственность именно в качестве юридических лиц публичного права перед Европейским судом по правам человека.

Е. А. Суханов говорит о том, что никто не знает, что такое юридическое лицо публичного права, на каких началах они могут и должны участвовать в гражданском обороте, какое у них право на имущество<sup>15</sup>.

На наш взгляд, государство имеет имущество – государственную собственность. Хотя многие авторы считают, что нет государственной собственности, а есть исключительно общественная (народная) собственность, которой пользуется государство.

Одним из положений, отрицающих факт существования государства и его органов как публичных юридических лиц, является факт отсутствия у них устава. Однако у данных органов есть положения, либо приказы, которые и являются для данных юридических лиц основополагающим документом, определяющим формы и способы осуществления своей деятельности.

На примере Франции можно заметить, что участие государства в имущественных отношениях регулируется исключительно административным правом, подчиняется административной юстиции.

---

<sup>14</sup> См.: *Чиркин В. Е.* Указ. соч. С. 147.

<sup>15</sup> См.: *Суханов Е. А.* Участие государства в гражданско-правовых отношениях // Пути к новому праву : материалы междунар. конф. в Санкт-Петербурге и Бремене / под общ. ред. М. М. Богуславского, Р. Книппера. Берлин, 1998. С. 198.

Если рассматривать государство как юридическое лицо в цивилистическом смысле, то неясной становится следующая ситуация. В том случае, когда гражданин либо юридическое лицо предъявляет иск к Российской Федерации, получает удовлетворение своих требований в виде выплаты компенсации, но РФ в установленные сроки не выплачивает компенсацию, возможно ли применить к РФ как юридическому лицу ст. 395 ГК, а именно ответственность за неисполнение денежного обязательства?

По одному из дел в связи с просрочкой исполнения судебного решения МУП «Тепловые сети» (г. Волгоград) обратилось в Арбитражный суд Волгоградской области с иском к Министерству финансов РФ о взыскании 350 519 руб. 77 коп. за пользование чужими денежными средствами. Удовлетворяя иск, суды руководствовались п. 6 ст. 242.2 Бюджетного кодекса РФ, установившим трехмесячный срок для исполнения поступивших исполнительных документов, и пришли к выводу о правомерности начисления указанных процентов ввиду ненадлежащего исполнения их Министерством финансов РФ. При этом Президиум ВАС РФ сделал важный для правоприменительной практики вывод о том, что такая правовая позиция судов первой и кассационной инстанций является правильной и соответствующей смыслу и духу законодательства Российской Федерации<sup>16</sup>.

Таким образом, несложно заметить, что материальным правом регулируются отношения публичного характера.

Несомненно, за несвоевременное исполнение судебного решения Министерство финансов (как государственный орган) должно нести ответственность, но однозначно не по ст. 395 ГК.

Признание на законодательном уровне юридических лиц публичного права исключит применение по публично-правовым отношениям норм материального права.

На наш взгляд, юридические лица публичного права следует признавать особой конструкцией, в которой публично-правовой элемент является доминирующим ко всем остальным.

Институт юридических лиц публичного права в последнее время упоминается и в судебных правовых актах.

Например, Конституционный суд РФ в определении от 13 мая 2010 г. № 685-О-О указал следующее: «Федеральный законодатель для защиты общих (общественных) интересов вправе применять публично-правовой тип регулирования рыночных отношений. Федеральный законодатель вправе предъявлять к субъектам экономической деятельности конкретные требования и устанавливать механизм контроля за условиями ее реализации, которые отвечали бы критериям соразмерности и пропорциональности государственного вмешательства и обеспечивали бы частное и публичное начала в сфере экономической деятельности».

<sup>16</sup> См.: Белоножкин А. Ю., Сеничкин А. Ю. Применение мер гражданско-правовой ответственности за неисполнение судебных актов о взыскании денежных средств с публично-правовых образований за счет казны // Закон. 2010. № 6. С. 49–55.



Мнение, что государство является юридическим лицом публичного права, поддерживает и профессор Н. И. Косякова, говоря следующее: «РФ, ее субъекты, муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях в качестве субъектов частного права как внутри страны, так и за ее пределами через своих представителей (органы государства, должностные лица) в роли покупателя и продавца, заемщика и залогодателя, арендодателя и т.д. Но, прежде всего, государство является публичным образованием и, выступая в таких отношениях, в частности, как юридическое лицо публичного права, выполняет в обществе прежде всего роль властвующего суверена. Эти полномочия не могут выполнять никакие другие субъекты публичного права»<sup>17</sup>.

Государство как публичное юридическое лицо имеет сугубо социальное предназначение. Для существования юридического лица необходим интерес, так вот интерес государства заключается в создании наиболее благоприятной жизненной среды для населения своей страны. Верно В. Е. Чиркин употребляет термины «общие дела», «общее благо» для характеристики государства как публичного юридического лица<sup>18</sup>.

Государству и его органам необходим статус юридического лица для выполнения большего объема функций. Но данный статус должен придаваться в сугубо публичном (административном) смысле.

В качестве примера можно привести способы ответственности государства как административного юридического лица за нарушение действующего законодательства: отрешение от должности главы субъекта федерации (который возглавляет высший исполнительный орган субъекта), ограничение полномочий либо ликвидация государственного органа.

Многие авторы считают, что государство и его органы нельзя считать юридическими лицами, и на этом основании нужно избавить положения о различных органах от пункта, в котором им придается статус юридического лица. Мы же считаем, что данную проблему, а именно несоответствие государства и его органов статусу юридического лица, следует решать путем признания особой категории юридических лиц – публичных (административных).

На наш взгляд, гражданский кодекс следует избавить от чуждых ему конструкций, таких как юридические лица публичного права. Гражданским правом должны регулироваться только такие юридические лица, которые созданы частными лицами.

Таким образом, имеется возможность сделать следующие выводы, характеризующие государство как особое юридическое лицо.

Во-первых, не вызывает никаких сомнений публичное положение государства (его органов) в любых правоотношениях, в том числе и имущественных. Государство является организационно-публичной составляющей общества, и тем самым не может участвовать в имущественных

---

<sup>17</sup> Косякова Н. И. Юридические лица в современном праве и их межотраслевые связи. URL: [http://www.pravorggu.ru/2009\\_13/kosyakova\\_7](http://www.pravorggu.ru/2009_13/kosyakova_7)

<sup>18</sup> См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 78.

отношениях на равных с иными участниками. Очевидно, что государство не является «обычным» юридическим лицом даже в отношениях, регулируемых Гражданским кодексом.

Во-вторых, признавая государство юридическим лицом публичного права, весь народ следует считать составляющим данного лица, так как государство существует для граждан непосредственно через них самих.

В-третьих, теория государства и права с давних времен определяла государство как публично-правовой феномен. Безусловно, сходство между органами юридического лица и государственными органами существует, однако органы государства обладают прерогативой, свойственной только публичным юридическим лицам, а именно – властными полномочиями, которые в свою очередь осуществляются особыми способами и методами.

Считаем, что гражданское право не в силах урегулировать своими нормами все многообразие участвующих в хозяйственной деятельности субъектов, в связи с этим государство и его органы следует считать публичными юридическими лицами. На наш взгляд, участие государства в имущественных отношениях нужно регулировать административным правом, при подчинении административной юстиции.

*Воронежский государственный университет*

*Адарченко Е. О., аспирант кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: katrina1989@mail.ru  
Тел.: 8-920-465-54-26*

*Voronezh State University*

*Adarchenko E. O., Post-graduate Student of Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: katrina1989@mail.ru  
Tel.: 8-920-465-54-26*