

**Ястребов Олег Александрович,**  
*доктор юридических наук, профессор,*  
*заведующий кафедрой административного и финансового права*  
*Российского университета дружбы народов*

### **К ВОПРОСУ О ПЕРСОНИФИКАЦИИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**

В отечественной литературе категория «субъект права» раскрывается через понятие правосубъектности, которая выражает способность людей и их объединений быть участниками регулируемых правовыми нормами отношений. По своему уровню абстрагирования данная категория идентична понятию «лицо» и характеризуется персонификацией, т.е. положением во вне в виде единого самостоятельного лица. В качестве субъекта публичного права следует рассматривать абстрактное лицо, предусмотренное нормами публичного права и наделенное определенным объемом абстрактных субъективных публичных прав и обязанностей. При этом субъективные публичные права и обязанности необходимо понимать в широком смысле слова как права и обязанности любого субъекта публичного – права, независимо от того является ли он носителем публичной власти или частным лицом, вступающим с этим носителем в правоотношения.

Дело в том, что субъективными правами в сфере публичного управления могут обладать не только органы власти по отношению к частным лицам, реализуя публичный интерес, но и частные лица по отношению к государству и его органам, реализуя во взаимодействии с государством свой личный партикулярный интерес. В этом контексте сфера публичного управления в демократическом государстве предстает не только сферой импе-

rium, публичного интереса, но и сферой согласования публичных и частных интересов, опосредуемых в плоскости властных отношений субъективными публичными правами частных лиц и органов публичной власти.

Надо сказать, что именно из разграничения прав государственных органов и прав частных лиц в сфере публичного управления исходило в отечественном правоведении конца XIX – начала XX в. подавляющее большинство авторов, разделявших идею существования субъективных публичных прав как самостоятельного юридического феномена. Они различали в публичном праве два вида прав: права властвования и права свободы<sup>1</sup>. К *правам властвования* относились права, которыми наделено государство и его органы по отношению к частным лицам. Эти права трактовались как сопряженные с обязанностью их осуществления: они не предоставляются органам власти в свободное распоряжение (за исключением случаев предоставления дискреционных полномочий), а подлежат обязательному осуществлению, содержат в себе обязанность их исполнения. Право властвования (властное полномочие) носит императивный и неотчуждаемый характер. Носитель этого права в конкретном правоотношении по собственному усмотрению не может освободить, обязанное им частное лицо от осуществления его обязанностей, как это вправе сделать по своему усмотрению управомоченный субъект в отношении обязанного в частном праве. Под *правами свободы* в дореволюционной отечественной юриспруденции понимались субъективные публичные права частных лиц (т.е. отдельных субъектов, не являющихся органами власти или в данном конкретном отношении не выступающих в качестве таковых) по отношению к государству и его органам. Это — права, так называемой гражданской и политической свободы, т.е. права на свободу от воздействия и вмешательства государственной власти (свобода совести, передвижения и т.д.) и права на участие во власти (например, изби-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1917. С. 265–267.

рательное право). Права свободы рассматривались как предоставленные частным лицам в их свободное распоряжение, как и частные субъективные права.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что такой подход в дореволюционном правоведении разделялся не всеми авторами. Одни из них понимали под публичными правами главным образом права властвования, т.е. как властные полномочия публичных органов<sup>2</sup>, другие – главным образом права частных лиц в плоскости их соприкосновения с субъектами, действующими как власть.

На наш взгляд, следует согласиться с мнением, что деление субъективных публичных прав на права властвования и права свободы, выработанное дореволюционными русскими юристами, не потеряло своего научно-практического значения и сегодня<sup>3</sup>.

При этом в сфере публичного права следует различать субъективные публичные права органов власти и должностных лиц, т.е. публичные полномочия и субъективные публичные права и обязанности частных лиц, возникающие в плоскости их отношений с этими органами и должностными лицами. Соответственно, публичной правосубъектностью обладают не только органы и должностные лица публичной власти, но и частные лица, реализующие в случаях, предусмотренных нормами публичного права, свои субъективные публичные права и законные интересы. Причем частные лица, вступая в публично-правовые отношения, реализуют в них не публичный, а свой частный, партикулярный интерес.

В этом контексте вряд ли корректна позиция авторов, которые под субъектами публичного права предлагают понимать лица, созданные в установленном нормами публичного права порядке (или им признанные), целью деятельности и направленностью воли которых является выражение и обеспече-

---

<sup>2</sup> См., напр.: Рождественский А. Основы общей теории права. М., 1912. С. 135–138.

<sup>3</sup> Подр. об этом см.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 389–410.

ние публичного интереса (реализация прав и свобод человека и гражданина, функционирование российского государства, общества в целом), обладающие компетенцией для создания норм права и (или) участия в публично-правовых отношениях, приданной им нормами публичного права<sup>4</sup>.

При этом в качестве первичной составляющей статуса субъектов публичного права и важнейшей категории, отличающей их правовой статус от правового статуса субъектов частного права, по мнению данного автора, является компетенция. Такой подход не может не вызвать возражений, как и позиция автора относительно элементов, характеризующих содержание категории «субъект публичного права». К числу таких элементов он относит следующие:

– «субъектами публичного права могут быть: индивиды и их устойчивые коллективы, характеризующиеся единством воли и цели, а также определенной внутренней организацией, социальные общности (народ, нация, население части территории государства), органы публичной власти (государственные органы и органы местного самоуправления), публичные образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования); деятельность субъектов публичного права направлена на обеспечение публичного интереса; правосубъектность субъектам публичного права придается нормами публичного права; фактический состав основания появления нового субъекта публичного права выражается в принятии государством решения о его учреждении либо решения о наделении индивида или коллектива соответствующим правовым статусом, а также определенной формой государственной идентификации (регистрацией или иным способом учета);

– субъекты публичного права служат носителями публичной (чаще всего властно-распорядительной) функции»<sup>5</sup>.

Очевидно, что относя к субъектам публичного права в том числе индивидов и их устойчивые коллективы автор при-

---

<sup>4</sup> См.: Лавренюк А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. .... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 7.

<sup>5</sup> См.: Лавренюк А.В. Указ. соч. С. 12–13.

водит в числе общих признаков этих субъектов такие, которые явно к индивидам не относятся. Эти признаки относятся главным образом к субъектам, являющимся носителями властной публичной функции. Исключение составляет лишь признак, определяющий, что правосубъектность субъектам публичного права придается нормами публичного права.

Действительно, основная особенность правосубъектности субъектов публичного права заключается в том, что способность лица обладать субъективными публичными правами и обязанностями, своими действиями приобретать и осуществлять их, становясь участником публично-правовых отношений, признается за лицом нормами публичного права, присутствующими в той или иной степени в различных отраслях права;

Вместе с тем иные признаки характеризуют не всех субъектов публичного права, а тех из них, которые в литературе получили обозначение «публичные субъекты»<sup>6</sup>. Этими субъектами, однако, не ограничивается весь круг субъектов публичного права. В него включаются также частные лица или частные субъекты как носители частных интересов в публично-правовых отношениях<sup>7</sup>.

Такое обозначение субъектов публичного права происходит из того факта, что участниками отношений в сфере публичного управления являются, с одной стороны, органы, должностные лица, действующие в рамках определенной законом компетенции, а с другой стороны - физические и юридические лица как субъекты определенных законодателем прав и обязанностей в данной сфере. Орган публичного управления – обязательный участник всех этих отношений. Он всегда является стороной, представляющей, по выражению С.А. Корфа, «интерес публичный, право публичное», а другой стороной выступа-

---

<sup>6</sup> См.: Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М., 2000. С. 18–20; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. С. 318–319 и далее.

<sup>7</sup> См., напр.: Карапетян А.Р. Правовой статус частных субъектов налогового права: автореф. дис..... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 5–6.

ют лица, представляющие «интересы и права частные»<sup>8</sup>. В подавляющем большинстве случаев публичные интересы представляются публичным органом, действующим при этом не как частное лицо, а официально, именно в качестве органа публичной власти.

Таким образом, в «вертикальном» публично-правовом отношении *ad extra* представлены два вида участников: а) субъекты, представляющие публичный интерес, выполняющие публичные функции и наделенные для их осуществления властными полномочиями; и б) лица (субъекты), представляющие частный интерес. Следовательно, в этом отношении в качестве обязательного субъекта присутствует публичная сторона, а другой стороной выступают представляющие частный, партикулярный интерес частные лица.

Понятие «частные лица» в российском публичном праве, за редким исключением, практически не используется. Между тем в дореволюционном русском и современном зарубежном правоведении эта категория применяется весьма широко. Потребность ее введения в научный оборот возникает и в современном российском правоведении в связи с процессами дифференциации публичного и частного права. Современные отечественные авторы, использующие термин «частные лица» относят к ним лишь граждан. Так, Д.М. Овсянко видит главную особенность, характеризующую граждан как участников административно-правовых отношений, в том, что они выступают в качестве частных лица, т.е. реализуют свои личные права и обязанности в сфере исполнительной власти, а не права государственных или негосударственных организаций или их должностных лиц<sup>9</sup>. В тоже время в дореволюционной литературе в понятие частного лица как носителя частных прав и интересов включались физические и юридические лица<sup>10</sup>. Такой подход пред-

---

<sup>8</sup> См.: Корф С.А. Административная юстиция в России. С. 464.

<sup>9</sup> См., напр.: Овсянко Д.М. Административное право. М.: Юристъ. 1997. С. 38.

<sup>10</sup> См., напр.: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве // Административная юстиция: Конец XIX – нача-

ставляется более оправданным. Частное лицо – это субъект административно-правового или иного публично-правового отношения (физическое или юридическое лицо), реализующее в сфере исполнительной власти свои частные интересы, права и обязанности, а не публичные интересы, либо официальные полномочия и обязанности публичной власти<sup>11</sup>.

Деление сторон публично-правового отношения на публичную и частную требует серьезного осмысления, в том числе путем обоснования концепции публичной правосубъектности частных лиц. В этой связи нельзя не остановиться на ряде концепций, используемых в отечественном правоведении в последнее время. Так, критикуя классификацию административной и налоговой правосубъектности на «активную» и «пассивную», Д.В. Винницкий обосновывает необходимость подразделения налоговой правосубъектности на частную (носители – граждане, иностранцы, апатриды, организации) и публичную (государственные и муниципальные органы, общественно-территориальные образования – РФ, субъекты РФ, муниципальные образования)<sup>12</sup>. Соответственно, субъектов налогового права он подразделяет на «частных правосубъектов» и «публичных правосубъектов», используя в качестве главного критерия наличие (или отсутствие) публичной власти у правосубъекта.

Такое деление субъектов права объективно отражает, столкновение частных и публичных интересов, взаимодействие частных и публичных начал в правовом регулировании не только налоговых, но и иных публично-правовых отношений. Наличие (или отсутствие) публичной власти как основной критерий деления на публичные субъекты (публичные органы и должностные лица) и частные субъекты публичного права (частные лица) может быть дополнен рядом новых признаков: а) частные лица представляют свой частный интерес, а публич-

---

ло XX в. Хрестоматия. Ч. 2. Воронеж, 2004. С. 238; Рязановский В.А. Единство процесса // Там же. С. 139 и др.

<sup>11</sup> Подр. об этом см.: Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 325–328.

<sup>12</sup> См.: Винницкий Д.В. Субъекты налогового права. М.: Норма. 2000. С. 18–20, 70–72.

ные – общий, государственный и общественный; б) частные субъекты выражают, как правило, свою волю, а публичные – волю определенной социальной общности (общества в целом, муниципального образования); в) правосубъектность частных лиц характеризуется правоспособностью и дееспособностью, а публичных субъектов – компетенцией.

Вместе с тем вряд ли можно согласиться с позицией Д.В. Винницкого, согласно которой налоговая правосубъектность (и шире – публичная правосубъектность) подразделяется на публичную и частную правосубъектность. Правосубъектность, определяемая публичным правом, не может быть частной. Это – публичная правосубъектность не только официального публичного лица (органа или должностного лица), но и частного лица. Правосубъектность частного лица в публичном праве не может быть иной, чем публично-правовой правосубъектностью, реализуемой в публично-правовом отношении в соответствии с предписаниями публично-правовой нормы. Следовательно, правильно, на наш взгляд, говорить о публичной правосубъектности частных правосубъектов (частных лиц) и публичных правосубъектов, а не о публичной и частной правосубъектности. Для участия в публично-правовых отношениях частные лица наделяются не частной, а публичной правосубъектностью. Точно также публичные правосубъекты для участия в частноправовых отношениях наделяются не публичной, а гражданской правосубъектностью с учетом особенностей их правового статуса в публичном праве.

В этом плане спорной представляется и подход А.Б. Агапова, который субъектов административного права подразделяет на публично-правовые и частноправовые субъекты. К публично-правовым он относит органы государственной и муниципальной власти, организации, учреждения, служащих, общественные объединения. В число частноправовых субъектов А.Б. Агапов включает коммерческие организации, в том

числе и общественные объединения, деятельность которых регулируется ГК РФ<sup>13</sup>.

В этом подходе вызывает возражения, по крайней мере, два момента. Во-первых, из числа частных субъектов публичного права исключаются физические лица, реализующие в публично-правовых отношениях свои субъективные публичные права и обязанности. Во-вторых, субъекты, обозначаемые А.Б. Агаповым как «частноправовые», вступая в публично-правовые отношения, реализуют в них не свою частноправовую право- и дееспособность, а публичную правосубъектность, определенную нормами публичного права. Следовательно, это уже не частноправовые субъекты, реализующие гражданскую правосубъектность, а субъекты публичного права в виде частных лиц, осуществляющих свою публичную правосубъектность. Это касается в полной мере и организаций – юридических лиц частного права.

Таким образом, все субъекты, участвующие в публично-правовых отношениях, могут быть условно подразделены на частные (физические лица, юридические лица частного права) и публичные. Публичные субъекты предстают, прежде всего, как публично-правовые образования и их органы, как носители властных полномочий, официально реализующие их в пределах установленной компетенции. В этом контексте необходимо различать понятия «публичные субъекты» и «субъекты публичного права». В последнем случае имеются в виду все субъекты, участвующие в публично-правовых отношениях, включая физических лиц и юридических лиц частного права. Понятием «публичные субъекты» обозначаются такие, которые реализуют публичные, в том числе властные функции либо на легальной основе преследуют политические цели (партии) либо действуют в общественно-полезных интересах (общественные объединения).

Для участия в частноправовых отношениях, в случаях, определенных законом, публичные субъекты могут наделяться

---

<sup>13</sup> См.: Агапов А.Б. Административное право. М.: Юрайт. 2009. С. 37–38.

гражданской правосубъектностью. В этом качестве в большинстве существующих в мире правовых систем они получают статус юридических лиц публичного права (либо публичных корпораций как это принято в англо-саксонском праве).

В этом случае категорию «юридическое лицо публичного права» можно рассматривать как юридическую конструкцию, предназначенную, прежде всего, для признания публичного субъекта в качестве субъекта частного права в целях надления его гражданской правосубъектностью.