

Понятие государственного органа как теоретико-правовая и юридико-догматическая проблема*

А. А. Краевский

Для цитирования: Краевский А. А. Понятие государственного органа как теоретико-правовая и юридико-догматическая проблема // Правоведение. 2024. Т. 68, № 4. С. 536–550. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2024.404>

Органическая метафора имеет древнюю историю в социальных науках, в частности в науке о государстве. Так, для античного и христианского понимания права она служила инструментом решения проблемы соотношения части и целого — единства государства и множественности людей, которые его составляют. Однако само понятие государственного органа можно считать относительно новым — только в XIX в. под влиянием органического направления в науках об обществе оно прочно вошло как в юридическую и политическую терминологию, так и в обыденное словоупотребление. Первоначально проблема государственного органа рассматривалась правоведами как часть проблемы единства государственной власти и ее воли. При этом одни теории признавали государство фикцией, подобно любому другому юридическому лицу, а государственные органы рассматривали как его представителей; другие признавали вполне самостоятельной юридической личностью только само государство, подчеркивая различия между органами и представителями, а третьи считали государственные органы самостоятельными лицами, представляющими не государство, а нацию. В дальнейшем, под влиянием чистого учения о праве Г. Кельзена, проблема государственного органа стала рассматриваться как проблема вменения — приписывания действий отдельных людей государству. Датский правовед Альф Росс сформулировал достаточно универсальный перечень критериев теоретической идентификации государственного органа, однако в конечном счете догматика каждой конкретной правовой системы содержит собственное понятие государственного органа и его признаки. Анализ российской правовой системы, в первую очередь норм Конституции, позволяет сформулировать признаки актуального для российского права догматического понятия государственных органов как индивидов (должностных лиц) или групп индивидов (организаций), прямо или косвенно образованных населением Российской Федерации либо населением субъекта Российской Федерации, осуществляющих на основании Конституции власть от имени народа России, действия которых вменяются Российской Федерации либо субъекту Российской Федерации, если такие действия совершены в рамках установленной компетенции.

Ключевые слова: государственный орган, органическая теория государства, Г. Кельзен, юридическое направление государствоведения.

Краевский Арсений Александрович — канд. юрид. наук, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; <https://orcid.org/0000-0001-6112-7417>, a.krajewski@yandex.ru

* Исследование выполнено в рамках научного проекта «Догма публичного права в условиях постглобализации», поддержанного Российским научным фондом (№ 23-28-00973).

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2024

Введение

Понятие государственного органа широко представлено в законодательстве и давно уже вошло в повседневную речь. Тем не менее и оно само, и связанная с ним органическая метафора государства имеют весьма продолжительную историю, на протяжении которой представители разных направлений политической и юридической мысли пытались использовать соответствующие категории для решения довольно разных проблем. В современной юридической науке также не существует общепринятого теоретического понимания государственного органа. Более того, и спустя 100 лет не утратило своей актуальности выражение Я. М. Магазинера, отмечавшего, что выяснение роли органов государства по отношению к государству представляет собой «труднейшую проблему современного публичного права»¹. В настоящем исследовании мы попытались проследить историю эволюции теоретического понятия государственного органа и сформулировать соответствующее догматическое понятие, адекватное современной российской правовой системе.

1. Органическое учение в античной и христианской правовой мысли

Представление о государстве² или, шире, об обществе как о едином теле, едином организме, имеет весьма продолжительную историю в человеческой культуре, уходя своими корнями в мифологию. Так, хорошо известен древнеиндийский миф о Пуруше — гигантском первочеловеке, из тела которого возник весь мир. Из разных частей тела Пуруши возникли люди, принадлежащие к разным варнам сообразно их общественной иерархии — брахманы (жрецы) возникли изо рта, кшатрии (воины) — из рук, вайшьи (земледельцы) — из бедер, а шудры (низшее сословие) — из ног³. Как отмечает В. Н. Топоров, мифологический первочеловек «стал образом перехода от единой целостности к множественной

¹ *Магазинер Я. М.* Общее учение о государстве: курс лекций, читанных в Петроградском университете в 1918–1922 гг. 2-е изд., перераб. Пг.: Кооперация, 1922. С. 183. — Несмотря на то что в современной юридической литературе проблеме понятия государственного органа уделяется существенно меньше внимания, чем в классической юридической науке второй половины XIX — первой половины XX в., о трудности данного вопроса свидетельствуют и труды современных авторов (см., напр.: *Миронов А. Л.* Понятие государственного органа и его место в государственном регулировании // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 4. С. 40–43; *Николаев К. А., Николаев В. К.* Термины «государственный орган», «орган государственной власти», «орган государственного управления»: что вкладывать в их содержание? (Приглашение к дискуссии) // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2017. № 1 (14). С. 6–14; *Черкасов К. В.* К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 84–85).

² В современной политической науке, истории и отчасти юриспруденции существует тенденция использования термина «государство» («state», «Staat», «état» и т. д.) в очень узком смысле — исключительно для обозначения централизованных политических образований Нового времени, обладающих рядом особенностей, по сравнению с политическими образованиями древности и Средних веков (см., напр.: *Назмутдинов Б. В.* Критические концепции государства и их значение для российской юриспруденции: введение в проблематику // Lex russica. 2020. Т. 73, № 6. С. 122–138). Для более широких обобщений термин «государство» заменяется термином «полития». В настоящем исследовании мы исходим из традиционного для юридической науки и политической философии широкого понимания государства, охватывающего как современные, так и древние политические политико-территориальные образования.

³ *Топоров В. Н.* Пуруша // Мифология: Иллюстрированный энциклопедический словарь / гл. ред. Е. М. Мелетинский. СПб.: Фонд «Ленинградская галерея»; АО «Норинт», 1996. С. 574.

расчленённости, он тот, кто нейтрализует противопоставление “быть единым” — “быть многим”»⁴.

Нам представляется, что акцент на проблеме единства во множественности характерен не только для мифологических образов, но и для древних попыток рационального осмысления устройства государства.

Уже античные авторы, описывая существующее либо идеальное общественное устройство, неоднократно обращаются к органической метафоре. Широко известно приводимое Платоном в знаменитом диалоге «Государство» сравнение государства с телом, «страдания или здоровье которого зависят от состояния его частей»⁵, хотя здесь следует оговориться, что речь в указанном контексте шла не о всяком государстве, а скорее о государстве «благоустроенном», приближающемся к платоновскому идеалу. Здесь применительно к государству в любом случае ставится вопрос о соотношении части и целого — какое значение целое имеет для части, а часть — для целого. В явном виде данная проблема формулируется в «Политике» Аристотеля, который пишет, что «первичным по природе является государство по сравнению с семьей и каждым из нас; ведь необходимо, чтобы целое предшествовало части»⁶.

Для римского права и римской юриспруденции, по общепринятому мнению, в целом органическая метафора не характерна⁷, хотя римской истории известен один ее яркий пример — приводимая Титом Ливием притча Менения Агриппы, в которой внутригосударственный конфликт сравнивается с восстанием человеческих органов (рук, рта и зубов) против желудка, в результате которого восставшие органы «и сами все, и всё тело вконец исчахли»⁸. Вместе с тем стоит отметить использование в источниках римского права латинского слова *corpus* (букв. «тело») для обозначения вещей в собирательном смысле, таких как дом, корабль, табун лошадей и т. п., а также объединенных совокупностей лиц — народа, легиона, войска и т. п.⁹ Более того, в научной литературе существует гипотеза о связи использовавшегося римскими юристами для обозначения союзов выражения *corpus habere* с категорией *σώματα ἐξ διαστάτων* (греч. «составное тело») философии стоиков, которые, «подводя под эту категорию соединения самостоятельных существ (рой пчёл, стадо животных, войско, народ), смотрели на такие соединения не как на представления, а как на действительные тела»¹⁰.

В период поздней Античности и Средних веков важную роль в развитии органического представления о государстве и в целом о юридических лицах сыграло христианское учение о Церкви как о совокупности верующих и о Теле Христовом, в явном виде сформулированное уже в послании апостола Павла к Ефесянам, в котором апостол пишет, что Бог-Отец «все покорил под ноги Его [Христа], и поставил Его выше всего, главою Церкви, которая есть Тело Его, полнота Наполняющего всё во всём» (Еф. 1:22–23). Считается, что христианское представление о Церкви в Средние века стимулировало канонистов переосмыслить и известное

⁴ Топоров В. Н. Пуруша. С. 574.

⁵ Платон. Государство // Собрание сочинений: в 4 т. Т. 3 / пер. с др.-гр.; общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. М.: Мысль, 1994. 464 б.

⁶ Аристотель. Политика // Сочинения: в 4 т. Т. 4. / пер. с др.-гр. С. А. Жебелева; общ. ред. А. И. Доватура. М.: Мысль, 1983. 1253а, 19–29.

⁷ Герваген Л. Л. Развитие учения о юридическом лице. СПб.: Тип. И. Н. Скороходова, 1888. С. 8–12.

⁸ Тит Ливий. История Рима от основания города. Т. 1 / пер. с лат., под ред. М. Л. Гаспарова, Г. С. Кнабе. М.: Наука, 1989. II, 32.

⁹ Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. 2-е изд. М.: Печатня А. И. Снигиревой, 1900. С. 3–5.

¹⁰ Там же. С. 5.

из римского права понятие корпорации, видом которой считалась Церковь¹¹. Лица с духовным саном, как и их собрания, не отождествлялись с Церковью, а рассматривались в качестве ее представителей¹². Корпорация, в том числе и светская, явным образом противопоставлялась входящим в нее членам¹³ и впервые получила наименование лица¹⁴. К тому же периоду развития права относится и знаменитая формулировка теории фикции папой римским Иннокентием IV¹⁵.

2. Государственный организм и суверен в учении Т. Гоббса

Следующим важным шагом в развитии органического представления об устройстве государства стало политическое учение Т. Гоббса, изложенное в знаменитом «Левиафане». С одной стороны, Гоббс продолжает античную метафору государства как гигантского существа, с чем, собственно, и связан образ «Левиафана». С другой стороны, подход Гоббса существенно отличается от старых органических представлений, — по мнению итальянского философа права Н. Боббио, представленная английским мыслителем конструкция коллективных тел является не органической, а индивидуалистической, поскольку связывает всякую организацию с лежащим в ее основе соглашением¹⁶.

Наибольший интерес с точки зрения учения об органах государства представляют глава 22 «Левиафана», в которой содержится учение о политических телах, и глава 23, посвященная государственным служителям. Всякая группа людей, объединенных общим делом или интересом, сравнивается Гоббсом с частью единого тела (под которым в целом подразумевается государство)¹⁷. Политическое тело представляет собой группу людей, образованную «на основании полномочий, данных им верховной властью государства»¹⁸. Как упорядоченная группа политическое тело основано на представительстве, однако такое представительство даже части подданных государства всегда имеет ограниченный характер, оно имеет место в той мере, в которой разрешено сувереном, поскольку только последний является абсолютным представителем всех подданных государства. Противоположное, по мысли Гоббса, противоречит идее единства верховной власти и общественного мира¹⁹. Государственные служители, т. е. те, кому суверен «поручил известный круг дел с полномочиями представлять в нём лицо государства»²⁰, в свою очередь, также сравниваются с различными частями человеческого тела. При этом важно отметить, что такими государственными служителями считаются только лица, наделенные определенной властью, к числу которых не относятся, например, советники²¹, или рядовые солдаты, так как, по словам философа, «им не перед кем представлять» лицо государства²².

¹¹ Герваген Л. Л. Развитие учения о юридическом лице. С. 18–19.

¹² Там же. С. 19.

¹³ Там же. С. 19–20.

¹⁴ Там же. С. 19.

¹⁵ Там же. С. 19–20.

¹⁶ Bobbio N. Thomas Hobbes and the Natural Law Tradition. Chicago: University of Chicago Press, 1993. P. 195.

¹⁷ Гоббс Т. Левиафан. М.: Мысль, 2001. С. 154–155.

¹⁸ Там же. С. 155.

¹⁹ Там же. С. 155–156.

²⁰ Там же. С. 166.

²¹ Там же. С. 169.

²² Там же. С. 167.

В конечном счете, Гоббс решает проблему единства во множественности путем обращения к фигуре суверена, единство личности которого конституирует единство государства.

3. Юридическая школа государственоведения и учение о государстве как о моральном организме

Понимание органа государства в смысле, максимально близком к современному, мы встречаем у немецких правоведов, следовавших в русле идей новой органической теории²³ в социальных науках или, по крайней мере, испытавших ее влияние. Сам термин «орган государства», как считается, стал употребляться уже в середине XIX в. — предположительно²⁴; первым о теории органов государства писал немецкий государственовед Ф. Шмиттнер в своей работе 1845 г. «Основные принципы общего или идеального государственного права»²⁵. Тем не менее ключевую роль в развитии той догматики государственного права, к которой восходит современная, по крайней мере континентально-европейская, правовая догматика, сыграла так называемая юридическая школа государственоведения²⁶, крупнейшими представителями которой считаются К. Ф. фон Гербер, П. Лабанд и Г. Еллинек.

Фигура Гербера здесь особенно примечательна, поскольку он считается основателем данного направления государственоведения, более того, именно ему атрибутируется заслуга юридизации политических понятий, переноса догматического метода, исторически выработанного в рамках частноправовой науки (теории римского частного права), в область права публичного и вместе с тем очищение публично-правовой науки от специфических частноправовых юридических конструкций²⁷.

Как отмечает Ф. В. Тарановский, по мысли Гербера, юридическая система должна быть логическим развитием одной мысли, положенной в ее основу. Поэтому для догматизации нового государственного права Герберу было необходимо понятие государства, «аналитическое расчленение которого дало бы возможность конструировать отдельные институты»²⁸. Для этих целей Гербер определяет государство как моральный организм, что, в частности, позволяет установить

²³ См.: *Сорокин П. А.* Современные социологические теории (включая первую четверть XX столетия) / пер. и сост. А. К. Конохова, В. В. Сапова. Сыктывкар: Анбур, 2020. С. 191–212; *Кокошкин Ф. Ф.* Лекции по общему государственному праву // Кокошкин Ф. Ф. Избранное. М.: РОССПЭН, 2010. С. 84–90.

²⁴ *Рождественский А. А.* Теория субъективных публичных прав, критико-систематическое исследование. Ч. I. Основные вопросы теории субъективных публичных прав. М.: Печатня А. И. Снегиревой, 1913. С. 132–133.

²⁵ *Schmittner F.* Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts. Giessen: G. F. Heyer, 1845. 607 S.

²⁶ См.: *Тимошина Е. В., Васильева Н. С., Кондуров В. Е., Краевский А. А.* Три царства права: действительность, действенность, легитимность / под ред. Е. В. Тимошиной. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2023. С. 87–88.

²⁷ Стоит отметить, что даже авторы, которые оспаривают приведенную точку зрения, как, например, Ф. В. Тарановский, связывавший развитие юридического метода в государственоведении с более ранней работой суда Священной Римской империи (Рейхскаммергерихта), признают, что сочинение Гербера «Основные черты системы государственного права Германии» (*Gerber C. F.* Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. Leipzig: B. Tauchnitz, 1880. 286 S.) определило дальнейший вектор развития публично-правовой догматики (*Тарановский Ф. В.* Юридический метод в государственной науке: Очерк развития его в Германии. Историко-методологическое исследование. Варшава: Тип. Варш. Учеб. Окр., 1904. С. 292).

²⁸ *Тарановский Ф. В.* Юридический метод в государственной науке... С. 288–289.

соотношение между государством и государем. Государь рассматривается не вне государства, а внутри него, в качестве важнейшей части²⁹. Органическая аналогия позволяет построить систему государственного права так, что жизненные функции государственного организма осуществляются через отдельных людей, наделяемых для этих целей определенными правами (полномочиями), но не в качестве индивидов, а в качестве составных частей государственного организма, государственных органов³⁰. Орган в данном случае — это то «орудие, при помощи которого государственная власть могла бы проявляться конкретным образом»³¹, через которое государство выражало бы свою волю.

Принципиально важно здесь отметить, что для большинства государствоведов второй половины XIX — начала XX в. (К. Ф. фон Гербера, О. фон Гирке, Г. Еллинека, Л. Дюги, Ф. Ф. Кокошкина, Н. И. Лазаревского, Я. М. Магазинера и др.) основным вопросом теории государственных органов был вопрос формирования воли государства, связь воли государства и индивидов, функционирующих в качестве его органов.

Всякое юридическое лицо нуждается в воле, как для создания своих прав, так и для их осуществления. Но реальная воля есть только у человека. Поэтому только человеческие индивиды и могут выражать волю юридических лиц. Орган есть не что иное, как индивид, передающий вовне волю коллективного лица. Орган представляет государство, но только в пределах своей компетенции, которая не является его субъективным правом. Более того, участие в образовании государственной воли, признаваемое позитивным правом, само по себе является основным признаком государственного органа³². Еллинек так сформулировал данную мысль: «Каждый союз нуждается в единой воле. Этой волей может быть только воля человеческих индивидов. Индивид, воля которого считается волей союза, должен быть рассматриваем — поскольку отношения касаются союза — как орудие воли союза, как орган союза»³³.

Тот же акцент делается и французским государствоведом Л. Дюги: «Суверенитет, как известно, есть воля. Эта воля является источником деятельности. Чтобы эта деятельность могла осуществляться в какой-либо форме, необходимо, чтобы были поставлены человеческие индивиды для осуществления этой деятельности от имени государства. Правильно сказать, что коллективные лица обладают волевой деятельностью, но эта воля по необходимости опирается на индивидов, а индивиды необходимы, чтобы осуществлять эту деятельность. Отсюда мы называем органами государства всех индивидов, все группы индивидов, участвующие в той или иной форме в проявлениях волевой деятельности государства»³⁴.

По указанным причинам в центре внимания классического догматического государствоведения применительно к теории государственных органов находится вопрос о соотношении воли государства и его органов. Являются ли государственные органы самостоятельными лицами, обладающими собственной правоспособностью и волей? Обладают ли они самостоятельной правоспособностью и дееспособностью? В чем отличие между органами и представителями?

²⁹ Там же. С. 289.

³⁰ Там же. С. 290.

³¹ *Рождественский А. А.* Теория субъективных публичных прав... С. 137.

³² *Кокошкин Ф. Ф.* К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти // *Кокошкин Ф. Ф.* Избранное. С. 346.

³³ *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / вступ. статья И. Ю. Козлихина. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. С. 518.

³⁴ *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства. М.: Инфра-М, 2016. С. 168.

Обозревая результаты соответствующих дискуссий, Я. М. Магазинер выделяет три основных подхода.

1. Романистический подход, распространяющий на государство фикционную теорию юридических лиц. Государство в нем рассматривается как фиктивный субъект, обладающий только правоспособностью, восполняемой дееспособностью его представителей, которыми являются государственные органы³⁵.

2. Органическая концепция, предполагающая, что орган и государство — не разные лица, а одно и то же лицо. Орган отличается от представителя, поскольку представительство — это отношение двух субъектов — представителя и представляемого, а понятие органа предполагает существование только одного лица³⁶. По мнению Магазинера, последовательное развитие данной теории приводит к признанию право- и дееспособности исключительно за государством как лицом и отрицанию их за органами³⁷.

3. Популярная у французских государствоведов теория, неявно (Дюги)³⁸ или явно (Ориу)³⁹ отрицающая правосубъектность государства и признающая ее исключительно за отдельными государственными органами, которые представляют не государство, а нацию⁴⁰.

4. Чистое учение о праве и проблема вменения

Новым шагом в развитии теории органов государства стало появление чистого учения о праве Ганса Кельзена, с точки зрения которого проблема государства является в первую очередь проблемой вменения (нем. *Zurechnung*, англ. *imputation*) — приписывания действий отдельных людей другому юридическому субъекту, в данном случае государству. Даже представители органической теории не считали государство объектом, постигаемым чувствами⁴¹. Действиями государства признаются действия отдельных людей. Естественным является вопрос о критерии, который отличает такие действия от прочих⁴². Кельзен отмечает, что приписывание поведения индивида государству означает только то, что право-порядок предусматривает это поведение в качестве условия или последствия⁴³. Единственным критерием вменения является правовая норма⁴⁴.

³⁵ Магазинер Я. М. *Общее учение о государстве...* С. 138, 184, 193–194.

³⁶ Еллинек Г. *Общее учение о государстве.* С. 536–537.

³⁷ Магазинер Я. М. *Общее учение о государстве...* С. 184–185, 194–195.

³⁸ Дюги Л. *Конституционное право...* С. 172–175.

³⁹ Ориу М. *Основы публичного права: монография.* М.: Инфра-М, 2013. С. 219–245, 434–473.

⁴⁰ Магазинер Я. М. *Общее учение о государстве...* С. 185–191, 194–195.

⁴¹ Kelsen H. *General Theory of Law and State.* New Brunswick: Transaction Publishers, 2005. P. 191.

⁴² Как отмечает С. Полсон, эта часть чистого учения о праве развивалась под влиянием и в полемике с теорией Г. Еллинека. По мнению последнего, правовой акт является выражением государственной воли, которая образуется в результате абстракции от психической воли того индивида, который является государственным органом. По мнению Кельзена, эта теория не соответствует психической реальности, если речь идет о коллективном органе, кроме того, само это понятие (абстракции воли) является избыточным (*Paulson S. Kelsen in the Role of Critic // Sprache, Performanz und Ontologie des Rechts. Festgabe für Kazimierz Opatek zum 75. Geburtstag / Hrsg. W. von Krawietz und J. Wróblewski. Berlin: Duncker & Humblot, 1993. S. 52–55*).

⁴³ Кельзен Г. *Чистое учение о праве* / пер. с нем. М. В. Антонова, С. В. Лёзова. 2-е изд. СПб.: Алеф-Пресс, 2015. С. 355–356; Kelsen H. *Allgemeine Staatslehre.* Berlin: Julius Springer, 1925. S. 267–268.

⁴⁴ Кельзен Г. *Чистое учение о праве: введение в проблематику науки о праве* / пер. с нем. М. В. Антонова // Ганс Кельзен: чистое учение о праве, справедливость и естественное право / сост. М. В. Антонов. СПб.: Алеф-Пресс, 2015. С. 211.

Тот, кто выполняет функцию, приписанную правопорядком, является его органом постольку, поскольку эта функция ему приписана⁴⁵. Такое (широкое) понятие государственного органа Кельзен предлагает называть «формальным». Ему соответствует вышеупомянутое «формальное» понятие государства — как персонафицированного правопорядка. Другое, более узкое, понятие государственного органа, называемое им «материальным», соответствует индивиду, персонально занимающему специфическое правовое положение, на основании принципа разделения труда. Такие индивиду называются должностными лицами. Они получают оклад из государственной казны (фиска), которая складывается за счет налогов граждан. Этому понятию соответствует узкое («материальное» в терминологии Кельзена) понятие государства как бюрократического аппарата. Впрочем, по мнению Кельзена, различие между органом в материальном и формальном смысле весьма относительное, так как существует множество переходных случаев (депутаты представительных органов, присяжные заседатели и т. д.)⁴⁶.

Государственный орган может быть простым или составным. Если индивид своими действиями полностью представляет ту или иную функцию государства, то он является простым органом, если же для представления функции в целом требуются акты многих индивидов, то они сами являются неполными (partial) органами. Из приписываемых им неполных функций составляется полная функция. Акты неполных органов могут иметь одинаковое или различное содержание. Примером первого случая являются римские консулы, примером второго — органы, участвующие в законодательном процессе (в Российской Федерации это Государственная Дума, Совет Федерации и Президент)⁴⁷. Впрочем, по мнению Кельзена, различие между полными и неполными функциями и органами является относительным, так как, строго говоря, все функции всех органов являются неполными и предполагают друг друга, составляя в целом полную функцию правопорядка и полный «организм» — государство.

5. Альф Росс о признаках государственного органа

Теория государственного органа Кельзена получила свое дальнейшее развитие в трудах его ученика и одновременно оппонента — датского правоведа Альфа Росса.

Росс в своей теории государства в целом следует теории Кельзена, соглашаясь с тем, что проблема государства — это проблема вменения⁴⁸. Вместе с тем Росс критикует формальную концепцию государственного органа Кельзена, поскольку полагает, что вводимое им уточнение данного понятия является слишком широким и плохо соответствует обычному словоупотреблению⁴⁹.

⁴⁵ *Kelsen H. General Theory of Law and State. P. 192.* — С точки зрения Кельзена, правовой функцией в узком смысле является правотворчество и правоприменение, а в широком смысле — также соблюдение правовых норм (*Кельзен Г. Чистое учение о праве. 2-е изд. С. 359–361*).

⁴⁶ *Kelsen H. General Theory of Law and State. P. 193–194.*

⁴⁷ С точки зрения Кельзена, законодательная функция осуществляется не только теми органами, которые принимают текст законопроекта (Государственная Дума) и одобряют его (Совет Федерации), но и теми, кто, как Президент России, осуществляет его подписание, проверку конституционности процедуры принятия и опубликование будущего закона (если этого требует позитивное право).

⁴⁸ *Ross A.: 1) On Law and Justice. Berkeley: University of California Press, 1959. P. 34; 2) On the Concepts «State» and «State Organs» in Constitutional Law // Scandinavian Studies in Law. Vol. 5. 1961. P. 127.*

⁴⁹ *Ross A. On the Concepts «State» and «State Organs» in Constitutional Law. P. 128.*

Второе, материальное, понятие государственного органа тоже не кажется Россу удовлетворительным, поскольку:

1) понятие государственного органа все же должно определяться через его функцию, а не через положение соответствующего должностного лица как слушающего;

2) не все лица, выполняющие функцию государственного органа, получают за это денежное вознаграждение;

3) не все лица, «работающие на государство» (получающие зарплату из казны) выполняют функции государственных органов⁵⁰.

В основу собственной концепции государственного органа Росс кладет разграничение «частной автономии» и «публичной власти» как двух разных материальных юридических функций⁵¹. Вторая функция и осуществляется государственными органами, которые вместе образуют систематическое единство, именуемое государством (по Кельзену — государство в узком смысле бюрократического аппарата).

К юридическим отличиям государственного органа относятся следующие:

1) государственным органом не является всякий индивид как таковой, он должен обладать специфическими отличиями;

2) компетенция государственного органа предполагает, что он дает предписания другим;

3) власть осуществляется не свободно, в собственном интересе ее носителя, а ограничена определенными требованиями и целями;

4) носитель власти не может сам себя от нее освободить, возможна только временная делегация полномочий;

5) каждый государственный орган — часть систематического единства органов⁵².

Кроме юридических актов, государственным органам могут вменяться и фактические действия. Общие критерии отнесения фактических действий к действиям государственных органов аналогичны и характеризуются наличием привилегии действовать так, как запрещено действовать обычному индивиду (например, приносить силу)⁵³.

Вторичным критерием вменения действий государству и государственным органам является использование ими специальных финансовых фондов (казны). Рассматривая вопрос феномена государства как субъекта экономической деятельности (казны), Росс приходит к выводу, что обыденное словоупотребление, квалифицирующее действия государства как частноправового субъекта, может быть оправдано тем обстоятельством, что должностные лица, принимающие решения о расходовании средств соответствующих финансовых фондов, одновременно уполномочены осуществлять юридическую функцию публичной власти в указанном выше смысле⁵⁴.

Среди основных научных подходов, описывающих государственно-правовые явление теоретическим языком, подход чистого учения о праве в версии А. Росса представляется нам наиболее удобным и точным.

⁵⁰ Ross A. On the Concepts «State» and «State Organs» in Constitutional Law. P. 129.

⁵¹ Ibid. P. 116–121.

⁵² Ibid. P. 119.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid. P. 121–123.

6. Понятие государственного органа в российском праве

Когда мы говорим о том или ином юридическом понятии, следует уточнять, какому языку соответствует система понятий, к которой оно принадлежит. Существует разница между языком самого права и языком юридической науки. Можно рассуждать о существовании разных языков юридической науки, сообразно различию национальных юридических наук, либо о едином языке юридической науки, имея в виду ее универсальность, но совершенно точно можно сказать, что языков права существует ровно столько, сколько есть правовых систем, и, например, языки российского, белорусского, немецкого, австрийского, американского и английского права — это шесть разных языков. Язык юридической науки, в принципе, представляет собой метаязык по отношению к языку права⁵⁵, однако изменение языка права, осуществляемое, например, при помощи законодательной деятельности, может происходить под влиянием юридической науки; более того, в таком конструировании новых понятий и состоит суть догматического метода.

Если ранее мы говорили о государственном органе как о теоретическом понятии (понятии, относящемся к языку юридической науки), то далее мы попытаемся сформулировать догматическое понятие государственного органа, соответствующее действующему российскому праву, имея при этом в виду некоторые идеи Г. Кельзена и А. Росса. Общая идея, согласно которой критерием вменения действий конкретного индивида государству являются правовые нормы, допускает различные варианты подхода к понятию государственного органа (органа государственной власти)⁵⁶. Критерием корректности догматического понятия при этом мы будем считать не его соответствие той или иной научной теории, а соответствие трем законам юридической конструкции, сформулированным Р. фон Иерингом: 1) закону совпадения с положительным материалом, 2) закону непротиворечия и 3) закону юридической красоты⁵⁷.

Анализируя базовые для российского права нормативные правовые акты, в первую очередь Конституцию, можно выделить следующие указания на признаки государственных органов.

1. *Специфическая материальная функция.* В ч. 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ) указывается, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Из данной формулировки следует, что органы государственной власти осуществляют власть; иными словами, по выражению Росса, право связывает с ними специфическую материальную функцию⁵⁸.

⁵⁵ Язык-объект — язык, который описывается, метаязык — язык, на котором осуществляется описание. Считается, что многие логические парадоксы, вызвавшие проблемы в основаниях математики в начале XX в., объясняются самореференцией или, иными словами, смешением языка-объекта и метаязыка: *Tarski A. The Semantic Conception of Truth and the Foundations of Semantics // Philosophy and Phenomenological Research. 1944. Vol. 4, no. 3. P. 341–376; Carnap R. Introduction to Semantics. Cambridge: Harvard University Press, 1948. P. 3–4; Ross A. On Self-Reference and a Puzzle in Constitutional Law // Mind, New Series. 1969. Vol. 78, no. 309. P. 1–24.*

⁵⁶ Мы полагаем, что действующее российское право не дает оснований для встречающегося в доктрине противопоставления понятий органов государственной власти и органов государственного управления, поэтому выражения «государственные органы» и «органы государственной власти» мы рассматриваем как равнозначные.

⁵⁷ *Иеринг Р., фон. Юридическая техника // Избранные труды: в 2 т. Т. 2. СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. С. 368–377; Васильковский Е. В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2002. С. 433–435.*

⁵⁸ Вопрос о содержании данной материальной функции важен, но требует отдельного детального исследования.

В ст. 10 Конституции РФ отмечается, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». На первый взгляд можно сделать вывод, что органы государственной власти должны относиться к одной из трех властей, однако такой признак довольно проблематичен, потому что в Конституции РФ упоминаются органы государственной власти, не относящиеся к какой-либо из этих трех властей, в частности Президент России, Прокуратура России и Банк России. В доктрине существуют разные мнения о том, как оценивать полномочия этих органов с функциональной точки зрения, иными словами, относятся ли они к исполнительной власти по своим функциям, или их полномочия имеют особый характер, но, во всяком случае, они не принадлежат к исполнительной, законодательной и судебной власти в конституционном смысле отдельных систем государственных органов⁵⁹.

2. *Различие между органами государственной власти и органами местного самоуправления, две категории государственных органов.* Из той же конституционной нормы следует, что органы государственной власти необходимо отличать от органов местного самоуправления. Из других статей Конституции РФ, в частности ст. 5 и 11, можно сделать вывод, что существует различие между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, корреспондирующее различию Российской Федерации и ее субъектов.

3. *Возможность индивидуальных или коллективных органов государственной власти.* Из ряда статей Конституции РФ, в частности из ст. 11, следует, что органом государственной власти может быть как группа людей (организация, или, по выражению Т. Гоббса⁶⁰, собрание), так и отдельные должностные лица. Органом — группой людей является, например, Правительство России, а органом — должностным лицом, — например, Президент России.

Следует отметить, что было бы не вполне корректно отождествлять коллективные органы государственной власти с юридическими лицами, поскольку юридическое лицо в российском праве изначально представляет собой гражданско-правовую конструкцию, противопоставляемую государству и государственным органам (п. 1 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ)). Большинство государственных органов регистрируется в качестве юридических лиц и участвует, таким образом, в гражданском обороте от своего имени, однако существуют значимые исключения, например Правительство России или Правительство Санкт-Петербурга, которые не зарегистрированы в качестве юридических лиц.

4. *Представительный характер.* Из ч. 2 ст. 3 Конституции РФ также следует, что органы государственной власти являются инструментом, через который свою власть осуществляет народ.

На первый взгляд речь идет о том, что конституционный законодатель придерживается представительной теории, согласно которой органы государственной власти представляют не государство, а нацию (народ), в то время как само государство не обладает правосубъектностью, т. е. не является центром вменения (в терминологии Кельзена). Однако такая интерпретация не является единственной возможной, поскольку в ст. 3 Конституции РФ буквально не указывается на отношения представительства между органами государственной

⁵⁹ О различии между формальным и материальным пониманием государственных властных функций см.: Дюги Л. Конституционное право... С. 97–99; Еллинек Г. Общее учение о государстве. С. 567–587.

⁶⁰ Гоббс Т. Левиафан. С. 157, 166.

власти и народом. Принцип народного суверенитета, закрепленный в ч. 1 ст. 3 Конституции РФ и который очевидно развивается в ч. 2 ст. 3, означает, что народ является источником власти в политическом смысле, но не обязательно предполагает юридическую конструкцию народа — субъекта права⁶¹. В пользу другой интерпретации, предполагающей правосубъектность государства как лица, свидетельствуют многочисленные указания на Российскую Федерацию и субъекты Российской Федерации как на субъекты, осуществляющие определенные действия⁶² или обладающие определенными правами⁶³. Наряду с принципом *народного суверенитета* Конституция признаёт и государственный суверенитет *Российской Федерации* (ст. 4), и представление именно Российской Федерации Президентом «внутри страны и в международных отношениях» (ст. 80).

В подтверждение второй интерпретации стоит также отметить положения главы 5 ГК РФ, согласно которой Российская Федерация и субъекты Российской Федерации участвуют в отношениях, регулируемых ГК РФ (п. 1 ст. 124), при этом от их имени своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, а также выступать в суде⁶⁴ могут органы государственной власти в рамках их компетенции (п. 1 ст. 125 ГК РФ).

Суммируя перечисленные выше признаки, можно определить органы государственной власти как индивидов (должностных лиц) или группы индивидов (организации), прямо или косвенно образованных населением Российской Федерации либо населением субъекта Российской Федерации, осуществляющих на основании Конституции России власть от имени народа Российской Федерации, действия которых вменяются Российской Федерации либо субъекту Российской Федерации, если такие действия совершены в рамках установленной компетенции.

Заключение

Подводя итоги исследования, можно сделать вывод, что истории правовой и политической мысли известны три основных подхода к пониманию взаимосвязи государства и его органов. Для античной и христианской мысли идея государства-организма решает проблему соотношения социального целого и его частей, проблему единства во множественности — как государство может оставаться единым, состоя из множества частей. В Новое время учение Т. Гоббса продолжило данную мысль, обратив особое внимание на роль личности суверена в обеспечении единства государства. Юридическая наука в государственном ведении XIX в. переосмыслила проблему государственного организма, сделав акцент на вопросе формирования государственной воли и соотношении воли

⁶¹ Отдельную проблему представляет собой вопрос о том, какой должна быть альтернативная интерпретация понятия народа. Не останавливаясь отдельно на ее анализе и решении, отметим, что, с нашей точки зрения, при таком подходе употребление понятия «народ» в Конституции РФ, в зависимости от контекста, может пониматься либо в политическом смысле, либо в смысле населения как элемента государства.

⁶² Например, в ч. 3 ст. 4 Конституции РФ: «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории».

⁶³ Например, указание на равноправие субъектов Российской Федерации в ч. 4 ст. 5 Конституции РФ.

⁶⁴ Стоит отметить, что действовавшая до 5 августа 2014 г. редакция п. 3 ч. 2 ст. 34 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации предусматривала рассмотрение высшей судебной инстанцией по экономическим делам «экономических споров между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, между субъектами Российской Федерации».

государства и его органов. Наконец, представители юридической науки XX в. переинтерпретировали проблему государственного органа как проблему вменения действий конкретным индивидам иному субъекту.

Анализ российского законодательства, в первую очередь Конституции, позволяет сформулировать признаки государственного органа, предполагаемые конституционным законодателем: осуществление специфической властной функции, индивидуальный либо коллективный характер, представление Российской Федерации либо субъектов Российской Федерации, а также прямое или косвенное формирование народом Российской Федерации.

Статья поступила в редакцию 30 мая 2024 г.
Рекомендована к печати 18 октября 2024 г.

The concept of state organ as a theoretical and dogmatic problem*

A. A. Kraevsky

For citation: Kraevsky A. A. 2024. The concept of state organ as a theoretical and dogmatic problem. *Pravovedenie* 68 (4): 536–550. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2024.404> (In Russian)

The organic metaphor has a very ancient history in the social sciences, particularly in the science of the state. Thus, for the ancient and Christian understanding of law, it served as a tool for solving the problem of the correlation between the part and the whole — the unity of the state and the plurality of people who make it up. Nevertheless, the very concept of a state organ can be considered relatively new — only in the 19th century, under the influence of the organic movement of the social sciences, it firmly entered both the legal and political terminology, as well as in the ordinary use of words. Initially, the problem of the state organ was considered by jurists as part of the problem of the unity of state power and its will. At the same time, some theories recognized the state as a fiction, like any other legal person, and considered state organs as its representatives; others recognized only the state itself as a fully independent legal person, emphasizing the difference between organs and representatives, and others considered state organs as independent persons representing not the state, but the nation. Later, under the influence of H. Kelsen's pure theory of law, it came to be seen as a problem of imputation — attributing the actions of individuals to the state. The Danish legal scholar Alf Ross formulated a fairly universal list of criteria for theoretical identification of a state organ, however, in the end, the dogmatics of each legal system contains its own concept of a state organ and its features. The analysis of the Russian legal system, primarily the norms of the Constitution, allows us to formulate the features of the dogmatic notion of state organs relevant for the Russian law as individuals (officials) or groups of individuals (organizations), directly or indirectly formed by the population of the Russian Federation or the population of the subject of the Russian Federation, exercising power on the basis of the Constitution of Russia on behalf of the people of the Russian Federation, whose actions are imputed to the Russian Federation or the subject of the Russian Federation, if such actions are performed within the established competence.

Keywords: state organ, organic theory of state, H. Kelsen, legal school of state theory.

References

- Aristotle. 1983. *Politics. Sochineniia*: in 4 vols. Vol. 4. Moscow, Mysl' Publ. (Rus. ed.)
- Bobbio, Norberto. 1993. *Thomas Hobbes and the Natural Law Tradition*. Chicago, University of Chicago Press.
- Carnap, Rudolf. 1948. *Introduction to Semantics*. Cambridge, Harvard University Press.

* The research was funded by the Russian Science Foundation, project no. 23-28-00973 «Dogma of public law in the context of post-globalization».

- Cherkasov, Konstantin V. 2008. On the correlation between the concepts of “Organ of state power” and “Organ of state administration”. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* 2: 84–85. (In Russian)
- Duguit, Leon. 2016. *Manuel de droit constitutionnel: théorie générale de l'état*. Moscow, Infra-M Publ. (Rus. ed.)
- von Gerber, Carl F. 1880. *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*. Leipzig, B. Tauchnitz.
- Gervagen, Liudvig L. 1888. *Development of the theory of legal person*. St. Petersburg, Tipografiia I. N. Skorokhodova Publ. (In Russian)
- Hobbes, Thomas. 2001. *Leviathan*. Moscow, Mysl' Publ. (Rus. ed.)
- Jellinek, Georg. 2004. *Allgemeine Staatslehre*. St. Petersburg, Iuridicheskii tsentr Press. (Rus. ed.)
- von Jhering, Rudolf. 2006. Die juristische Technik des ältern Rechts. Von Jhering R. *Izbrannye trudy*: in 2 vols. Vol. 1. St. Petersburg: Iuridicheskii tsentr Press: 317–383. (Rus. ed.)
- Kelsen, Hans. 1925. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Julius Springer.
- Kelsen, Hans. 2005. *General Theory of Law and State*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- Kelsen, Hans. 2015. *Reine Rechtslehre*. 2nd ed. St. Petersburg, Alef-Press. (Rus. ed.)
- Kelsen, Hans. 2015. Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik. *Hans Kelsen: pure theory of law, justice and natural law*, St. Petersburg, Alef-Press: 107–240. (Rus. ed.)
- Hauriou, Maurice. 2013. *Principes de droit public*. Moscow, Infra-M Publ. (Rus. ed.)
- Kokoshkin, Fedor F. 2010. Lectures on general public law. Kokoshkin F.F. *Izbrannoe*. Moscow, ROSSPEN Publ.: 59–334. (In Russian)
- Kokoshkin, Fedor F. 2010. On the question of the legal nature of the State and the organs of State. Kokoshkin F.F. *Izbrannoe*. Moscow, ROSSPEN Publ.: 335–362. (In Russian)
- Magaziner, Iakov M. 1922. *General theory of state: a course of lectures delivered at the Petrograd University in 1918–1922*. Petrograd, Tsentral'nyi izdatel'skii kooperativnyi soiuz “Koopratsiia” Publ. (In Russian)
- Mironov, Artur L. 2012. The concept of state authority and its role in state regulation. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* 4: 40–43. (In Russian)
- Nazmutdinov, Bulat V. 2020. Critical Concepts of the State and their Significance for Russian Jurisprudence: Introduction to the Problem. *Lex russica* 73, 6: 122–138. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2020.163.6.122-138> (In Russian)
- Nikolaev, Konstantin V., Nikolaev, Vladimir K. 2017. Interpretation of the terms “state body”, “body of public authority”, “public administration body” (Invitation to discussion). *Aktual'nye problemy sovremennosti: nauka i obshchestvo* 14, 1: 6–14. (In Russian)
- Paulson, Stanley L. 1993. Kelsen in the Role of Critic. *Sprache, Performanz und Ontologie des Rechts: Festgabe für Kazimierz Opałek zum 75. Geburtstag*. Krawietz W., Wróblewski J. (eds). Berlin, Duncker & Humblot: 45–56.
- Plato. 1994. Republic. *Plato. Sobranie sochinenii: in 4 vols*. Vol. 3. Moscow, Mysl' Publ. (Rus. ed.)
- Ross, Alf. 1959. *On Law and Justice*. Berkeley, University of California Press.
- Ross, Alf. 1961. On the Concepts “State” and “State Organs” in Constitutional Law. *Scandinavian Studies in Law* 5: 113–129.
- Ross, Alf. 1969. On Self-Reference and a Puzzle in Constitutional Law. *Mind, New Series* 78, 309: 1–24.
- Rozhdestvenskii, Aleksei A. 1913. *Theory of subjective public rights, a critical and systematic study. Part I. Fundamental issues of the theory of subjective public rights*. Moscow, Pechatnia A. Snigirevoi Publ. (In Russian)
- Schmittener, Friedrich. 1845. *Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts*. Giessen, G. F. Heyer.
- Sorokin, Pitirim A. 2020. *Contemporary Sociological Theories (through the first Quarter of the Twentieth Century)*. Syktyvkar, Anbur Publ. (Rus. ed.)
- Suvorov, Nikolai S. 1900. *On legal persons in Roman law*. Moscow, Pechatnia A. I. Snigirevoi Publ. (In Russian)
- Taranovskii, Fedor V. 1904. *Legal Method in State Science: An Outline of its Development in Germany. Historical and methodological study*. Warsaw, Tipografiia Varshavskogo Uchebnogo Okruga Publ. (In Russian)

- Tarski, Alfred. 1944. The Semantic Conception of Truth and the Foundations of Semantics. *Philosophy and Phenomenological Research* 4, 3: 341–376.
- Timoshina, Elena V., Vasil'eva, Nataliia S., Kondurov, Viacheslav E., Kraevskii, Arsenii A. 2023. *Three realms of law: validity, efficacy, legitimacy*. Timoshina E. V. (ed.). St. Petersburg, St. Petersburg University Press. (In Russian)
- Titus Livius. 1989. *Ab Urbe Condita*. Vol. 1. Moscow, Nauka Publ. (Rus. ed.)
- Toporov, Vladimir N. 1996. Purusha. *Mythology: An Illustrated Encyclopedic Dictionary*. Meletinskii E. M. (ed.). St. Petersburg, Fond "Leningradskaia galereia" Publ.; AO "Norint" Publ. (In Russian)
- Vas'kovskii, Evgenii V. 2002. *Civil methodology. The theory of interpretation and application of civil laws*. Moscow: AO "Tsentr IurInfoR" Publ. (In Russian)

Received: May 30, 2024
Accepted: October 18, 2024

Arseny A. Kraevsky — PhD in Law, St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; <https://orcid.org/0000-0001-6112-7417>, a.krajewski@yandex.ru