



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Р.Р. Садриева*

СУЩНОСТЬ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СУДЕБНЫХ АКТАХ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируется закреплённая в нормативных актах официальная дефиниция публично-правовых образований, а также ключевая проблема легального определения характера правоспособности публично-правовых образований, как субъектов гражданского права. Вопрос характера правоспособности данных субъектов является очень дискуссионным, как с научной, так и с практической точки зрения. Подробный анализ судебных актов Конституционного суда РФ, касающихся данной проблематики, ставит точку в вышеобозначенной научной полемике: правоспособность публично-правовых образований является специальной, что прямо следует из их природы и цели создания и существования. Данный теоретический тезис влечёт за собой довольно значимый практический вывод — однозначную невозможность осуществления такими субъектами предпринимательской деятельности. На основании анализа актов Конституционного суда РФ автор предлагает внесение изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: юриспруденция, публично-правовые, Конституционный суд РФ, правоспособность, правосубъектность, сущность, Российская Федерация, субъекты РФ, образования, характер.

Публично-правовые образования, как субъекты гражданского права, являются наиболее сложными в гражданском праве. Их конструкция участия в гражданских отношениях с правовой точки зрения просто уникальна. Так, неоднозначность трактовки начинается с самого определения — публично-правовые образования. Также следует, что бурная научная полемика существует и относительно определения характера их правоспособности. Данная статья исходит из анализа судебных актов Конституционного суда РФ и посвящена раскрытию именно вышеуказанных моментов.

Конституционный суд РФ как высший орган контроля над соблюдением конституционных норм неоднократно, очень подробно и обоснованно раскрывал сущностные вопросы, касающиеся публично-правовых образований как субъектов гражданского права.

Понятие «публично-правовые образования» в Гражданском кодексе РФ не закреплено и, более того, вообще не встречается, однако в теории цивилистики оно имеет давно вполне конкретное толкование — оно обобщённо применяется к следующим субъектам гражданских правоотношений:

© Резида Равиловна Садриева

* Старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса Юридического факультета Северо-Восточного федерального университета им. Максима Кировича Аммосова [resida84@mail.ru]

677000, Республика Саха (Якутия), г. Якутск, ул. Белинского, д. 58

- Российской Федерации;
- субъектам РФ;
- муниципальным образованиям¹.

Интересным является тот момент, что этот термин — «публично-правовые образования», встречается в правовых актах бюджетного законодательства. Так, например, в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ термин «публично-правовые образования» встречается неоднократно в вышеуказанном значении. В частности, можно отметить, что в абз. 20 указанной статьи установлено, что **расходные обязательства** — обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением **обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования)** или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета². Между тем данная трактовка указанного термина закреплена в Бюджетном кодексе именно для целей бюджетного, а не гражданского законодательства.

Также в Постановлении Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 №23 (ред. от 26.02.2009) «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса РФ», часто встречается упоминание о публично-правовых образованиях³.

В п. 4 Определения Конституционного Суда РФ от 03.07.2008 №734-О-П был сделан следующий вывод: к публичным образованиям, согласно практике Европейского суда по правам человека, следует относить любые органы власти, осуществляющие общественно значимые функции (Постановления от 29 июня 2004 г. по делу «Жовнер (Zhovner) против Украины» и по делу «Пивень (Piven) против Украины», от 21 июля 2005 г. по делу «Яворивская (Yavorivskaya) против России», решение от 16 сентября 2004 г. по делу «Герасимова (Gerasimova) против России») ⁴. Однако

в российской цивилистической науке и законодательстве РФ к публично-правовым образованиям не относятся органы государственной и муниципальной власти⁵. Такие органы являются только составляющими частями публично-правовых образований, наподобие органов юридического лица.

Таким образом, значение понятия «публично-правовые образования» в смысле определения его как общего обозначения следующих субъектов гражданского права: Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, легально в гражданском законодательстве не закреплено, однако, оно употребляется именно в этой трактовке. В этой связи актуальным является закрепление в Гражданском кодексе РФ данного термина именно в данном правовом значении, косвенные подходы к раскрытию указанного значения способствуют превратному пониманию данного термина и отождествлению органов публично-правовых образований им самим.

Такой же неоднозначный подход существует и в определении характера правоспособности публично-правовых образований, как в науке гражданского права, так и в законодательстве и судебной практике. Так, на сегодняшний день точки зрения учёных по определению характера правоспособности публично-правовых образований разделились на следующие: универсальная⁶, общая⁷, специальная⁸, целевая⁹, некоторые авторы считают, что она одновременно специальная и целевая¹⁰.

⁵ Суханов Е.А. (ред.), Ем В.С., Козлова Н.В., Корнеев С.М. и соавт. Гражданское право Общая часть: Учебник: в 4 т.; 3-е изд., перераб. и доп. М.: СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Крылова Е.Б. Гражданская правосубъектность публично-правовых образований в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9.

⁷ Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. №10. СПС «Гарант эксперт» 2010.

⁸ Крыцула А.А. Публично-правовое образование как субъект гражданских правоотношений по поводу использования памятника природы // Право и государство: теория и практика. 2010. №2(62). С. 108; Гришаев С. Российская Федерация как участник гражданских правоотношений // Хозяйство и право. 2010. №6 (401). С. 102; Письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 марта 1999 г. №С5-7/УЗ-237 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Суханов Е.А. О юридических лицах публично-гражданского права FURL: <http://justicemaker.ru/view_article.php?id=4&art=2494> (последнее посещение – 14 сентября 2012 г.)

¹⁰ Барткова О.Г. Проблемы участия Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Тверь, 2002. 204 с.





Данная статья посвящена вопросам определения правоспособности публично-правовых образований, содержащихся в решениях Конституционного суда РФ, являющегося судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства и решающего исключительно вопросы права¹¹. Его решения обязательны на всей территории РФ для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений¹².

Первым судебным решением Конституционного суда РФ, в котором затрагивался вопрос правоспособности публично-правовых образований, было **Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 №139-О**, так, в п. 3 указанного Определения Конституционным судом РФ были сделаны следующие выводы: Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как **субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права** — граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы. При этом, по смыслу п. 2 ст. 124 Гражданского кодекса РФ, к властвующим субъектам, участвующим в гражданских отношениях, применяются нормы о юридических лицах, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов¹³.

Таким образом, Конституционный суд РФ установил, что на сегодняшний день правоспособность публично-правовых образований является специальной, её характер определяется публично-правовой природой этих субъектов.

Далее, в продолжение вышеуказанного положения в п. 4 **Определения КС РФ от 1 октября 1998 г. №168-О** Конституционный суд РФ

приходит к следующим выводам: по смыслу Конституции РФ (ст. 34, ч. 1), **одно и то же лицо не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли**. Указанное конституционное положение получило развитие в текущем законодательстве. Государство не наделяется полномочиями по управлению объектами частной собственности, — согласно Конституции РФ в ведении РФ находятся лишь федеральная государственная собственность и управление ею (п. «д» ст. 71).

Конституционные нормы предопределяют специальный характер правоспособности публично-правовых образований: Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права — граждан и юридических лиц. Не могут они выступать и в качестве доверительных управляющих, поскольку такая деятельность предполагает получение вознаграждения, представление отчетов учредителю доверительного управления (ст. 1018 и 1023 ГК РФ), что противоречит публично-правовой природе этих образований¹⁴.

В вышеуказанном решении Конституционного суда РФ были сделаны следующие важные теоретические выводы: осуществление предпринимательской деятельности, а также представление отчетов о такой деятельности публично-правовых образований каким — либо лицам, противоречит публично-правовой природе этих образований.

В п. 2 **Определения КС РФ от 2 ноября 2006 г. №540-О** Конституционный суд РФ установил, что федеральный законодатель, разграничивая в соответствии с Конституцией РФ полномочия между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, **учитывает природу и цели РФ и субъектов РФ как публичных образований, предназначение которых — осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей, включая признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина** (ст. 2 Конституции РФ).

¹¹ Статья 3 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 №1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Конституционном Суде РФ» (с изм. и доп., вступающими в силу с 09.02.2011) // Российская газета от 30 декабря 2010 г. №296.

¹² Статья 6 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 №1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Конституционном Суде РФ» (с изм. и доп., вступающими в силу с 09.02.2011) // Российская газета от 30 декабря 2010 г. №296.

¹³ Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.1997 №139-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Совета Федерации о проверке конституционности Федерального закона «О переводном и простом векселе» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. №168-О «По запросу Администрации Московской области о проверке конституционности части первой п. 1 и п. 2 ст. 1015 Гражданского кодекса РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. №1.



Руководствуясь указанным критерием, федеральный законодатель не только распределяет полномочия между уровнями государственной власти, но и устанавливает применительно к соответствующим полномочиям **особенности правосубъектности РФ и субъектов РФ**, которые в отношениях, основанных на властном подчинении, выступают в качестве обладающих государственной атрибутикой носителей власти, а **в гражданско-правовых отношениях участвуют на равных началах с иными субъектами этих отношений**.

Также был сделан вывод о том, что конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований — Российской Федерации и субъектов РФ¹⁵.

В силу правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 30 июня 2006 г. №8-П, при осуществлении нормативного регулирования в области разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ **федеральный законодатель** — исходя из предназначения государственной собственности как экономической основы для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ — **правомочен устанавливать особенности правосубъектности РФ и субъектов РФ в сфере частного права**, с тем чтобы на конкретном этапе развития государства достичь поставленных целей и выполнения задач общегосударственного масштаба¹⁶.

¹⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. №540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности ст. 1, частей шестой и восьмой ст. 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007 г. №2.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. №8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного само-

В соответствии с п. 3.1. Постановления Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 №22-П федеральный законодатель, осуществляя применительно к гражданским отношениям регулирование отношений, возникающих по поводу муниципальной собственности, должен учитывать публично-правовую природу этой формы собственности, в силу которой она — в отличие от частной собственности — **следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти**, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти. Имущество, находящееся в собственности муниципальных образований, предназначено обеспечивать наиболее полное покрытие их расходных обязательств и планы развития в соответствии с конституционно-правовым статусом муниципального образования.

На основании вышеизложенного, можно прийти к следующему выводу: в своих решениях Конституционный суд РФ определил следующие правовые моменты:

- 1) правоспособность публично-правовых образований носит специальный характер;
- 2) характер правоспособности публично-правовых образований обусловлен их публично-правовой природой и не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права — граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы;
- 3) законодатель устанавливает применительно к соответствующим полномочиям особенности правосубъектности РФ и субъектов РФ (то есть по существу специальная правосубъектность РФ, исходя из законом определённых полномочий, отлична от специальной правосубъектности субъекта РФ);
- 4) несмотря на вышеуказанные выводы о наличии некой специальной правосубъектности (правоспособности) Конституционный суд РФ ещё раз подчеркнул, что в гражданско-правовых отношениях публично-правовые образования выступают на равных началах с иными участниками этих отношений;
- 5) как следствие предыдущего вывода, государство не наделяется полномочиями по управлению объектами частной собственности. Согласно Конституции РФ, в ведении

управления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006 г. №4.



Российской Федерации находится лишь федеральная государственная собственность и управление ею (а также соответственно и собственность субъектов РФ);

- б) осуществление предпринимательской деятельности, а также представление отчётов о такой деятельности публично-правовых образований каким-либо лицам противоречит публично-правовой природе этих образований. Данный вывод является довольно спорным, так как публично-правовые образования участвуют в предпринимательской деятельности посредством унитарных предприятий и других организационно-правовых форм.

Таким образом, в целом особенности правосубъектности РФ и субъектов РФ основываются на природе и цели РФ и субъектов РФ как публичных образований, предназначение которых — осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей, включая признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Между тем данные выводы порождают всё новые теоретические вопросы, так, по вопросу о названиях и числе функций государства и муниципальных образований в отечественной литературе ведётся длительная полемика¹⁷.

Библиография:

1. Барткова О.Г. Проблемы участия Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: дис. ... канд. юрид. наук. Тверь, 2002. 204 с.
2. Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. №10. СПС «Гарант эксперт», 2010.
3. Гришаев С. Российская Федерация как участник гражданских правоотношений // Хозяйство и право. 2010. №6 (401). С. 102.
4. Крылова Е.Б. Гражданская правосубъектность публично-правовых образований в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9.
5. Крыцула А.А. Публично-правовое образование как субъект гражданских правоотношений по поводу использования памятника природы // Право и государство: теория и практика. 2010. № 2(62). С. 108.
6. Суханов Е.А. (ред.), Ем В.С., Козлова Н.В., С.М. Корнеев и соавт. Гражданское право. Общая часть: учебник: в 4 т. / под ред. 3-е изд., перераб. и доп. М., СПС «КонсультантПлюс».
7. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права <http://justicemaker.ru/view_article.php?id=4&art=2494> (последнее посещение — 14 сентября 2012 г.)
8. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.

References (transliteration):

1. Bartkova O.G. Problemy uchastiya Rossiyskoy Federatsii v imushchestvennykh otnosheniyakh, reguliruemyykh grazhdanskim zakonodatel'stvom: dis. ... kand. yurid. nauk. Tver', 2002. 204 s.
2. Golubtsov V.G. Gosudarstvo kak chastnopravovoy sub'ekt: pravovaya priroda i osobennosti // Zhurnal rossiyskogo prava. 2010 g. №10. SPS «Garant ekspert» 2010.
3. Grishaev S. Rossiyskaya Federatsiya kak uchastnik grazhdanskikh pravootnosheniy // Khozyaystvo i pravo. 2010. №6 (401). S. 102.
4. Krylova E.B. Grazhdanskaya pravosub'ektnost' publichno-pravovykh obrazovaniy v RF: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2011. S. 9.
5. Krytsula A.A. Publichno-pravovoe obrazovanie kak sub'ekt grazhdanskikh pravootnosheniy po povodu ispol'zovaniya pamyatnika prirody // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2010. № 2(62). S. 108.
6. Sukhanov E.A. (red.), Em V.S., Kozlova N.V., Korneev S.M. i soavt. Grazhdanskoe pravo Obshchaya chast': Uchebnik: v 4 t.; pod red. 3-e izd., pererab. i dop. M.: SPS «Konsul'tantPlyus».
7. Sukhanov E.A. O yuridicheskikh litsakh publichnogo prava <http://justicemaker.ru/view_article.php?id=4&art=2494> (poslednee poseshchenie — 14 sentyabrya 2012 g.)
8. Chirkin V.E. Yuridicheskoe litso publichnogo prava. M.: Norma, 2007. 352 s.

Материал поступил в редакцию 18 сентября 2012 г.

¹⁷ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: Норма, 2007. 352 с.