

УДК 347

ББК 67.404

Категория «публично-правовые образования» в гражданском праве

Н.И. Працюк

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

The Category "Public Legal Entities" in Civil Law

N.I. Pratsyuk

Altai State University (Barnaul, Russia)

Работа посвящена относительно новой для гражданского законодательства категории «публично-правовые образования», впервые закрепленной в ГК РФ в 2014 г. Рассматривается содержательное наполнение исследуемой категории; анализируются составляющие термина «публично-правовые образования» и обстоятельства, обусловившие необходимость его создания и легального закрепления в гражданском законодательстве; осуществляется классификация публично-правовых образований в зависимости от нормативно закрепленной системы властных полномочий публично-правовых образований. Дана оценка соотношению терминов «государственные», «муниципальные» и «публичные» в составе наименования термина «публично-правовые образования», а также терминов «правовое образование» и «публично-правовое образование». Высказывается позиция, что закрепленная в гражданском законодательстве множественность государственных образований — субъектов РФ и видовое многообразие муниципальных образований не имеет юридического значения в гражданских правоотношениях, поскольку компетенция отдельных видов муниципальных образований по решению вопросов местного и иного значения, для осуществления которых необходимо вступление в гражданско-правовые отношения, одинакова. За рамками работы остались регулируемые гражданским законодательством основы участия публично-правовых образований в гражданских отношениях, что обусловлено прежде всего предметом исследования.

Ключевые слова: публично-правовые образования, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, виды муниципальных образований, государственные образования.

The present article is devoted to the category, rather new to the civil legislation, "public legal entities" for the first time enshrined in the Civil Code of the Russian Federation four years ago in 2014. The article considers contents filling of the studied category, analyzes the components of the term "public legal entities" and circumstances which have caused the need of its creation and legal fixing for the civil legislation making, carries out classification of public legal entities depending on standardly fixed system of powers of authority of public legal entities. The author gives an assessment to a ratio of terms "state", "municipal" and "public" in the structure of the term public legal entities and also terms "legal entities" and public legal entities. The author states a position that the plurality of the state entities enshrined in the civil legislation — territorial subjects of the Russian Federation and specific variety of municipal units, are of no legal value in civil legal relationship as the competence of separate kinds of municipal entities on to the solution of questions of local and other value which implementation requires the introduction in the civil relations is identical. Beyond the scope of work there were bases of participation of public legal entities in the civil relations regulated by the civil legislation which is caused, first of all, by an object of research.

Key words: public legal entities, Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation, municipal units, types of municipal units, state entities.

DOI 10.14258/izvasu(2018)6-34

Участниками хозяйственных обществ в силу абз. 2 п. 5 ст. 66 ГК РФ могут быть граждане и юридические лица, а также публично-правовые образования. Приведенное правило существует в редакции 2014 г., и новеллой в нем является не только прямое регулирование объема гражданской правоспособности публично-правовых образований в сфере их участия в деятельности хозяйственных обществ, но и использование термина «публично-правовые образования», ранее никогда не применявшегося в ГК РФ. Несмотря на то что с момента легального закрепления приведенного правила прошло уже четыре года, в юридической литературе не появилось публикаций, посвященных комплексному анализу и толкованию указанного термина. В связи с этим представляется небезынтересным выявление содержания, скрывающегося за термином «публично-правовые образования».

Для достижения поставленной цели использовались общенаучные методы познания (анализ, синтез) и частнонаучные методы (формально-логический, сравнительно-правовой).

Как уже отмечалось, исследований, непосредственно посвященных анализу термина «публично-правовые образования», не публиковалось. В то же время часть его содержания являлась предметом исследований Б.Б. Инжиевой, О.Е. Кутафина, А.П. Сергеева, Д.Б. Сергеева, С. Слесарева, А.Е. Суханова, Е.С. Шугриной, М. Семякина и ряда других. Например, Б.Б. Инжиева, исследуя участие государства в современном гражданском обороте, отметила, что «легально публично-правовые образования считаются самостоятельными, особыми субъектами права (*suī generis*), отличными от юридических и физических лиц» [1, с. 30].

Наиболее часто данный термин используется в гражданско-правовых и бюджетных нормативных актах. И это неудивительно, поскольку все перечисленные образования, являясь собственниками государственного (муниципального) имущества, распоряжаются им по правилам, установленным гражданским и бюджетным законодательством.

Анализ современного российского права (нормативно-правовых актов, юридической литературы и актов судебного толкования) свидетельствует о том, что термин «публично-правовые образования» используется в качестве родового для обозначения таких правосубъектных образований, как Российская Федерация (далее РФ), субъекты РФ и муниципальные образования. При этом прямо на данное соотношение указано лишь в статье 6 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ), закрепившей обязанность публично-правовых образований предоставлять бюджетные средства лицам и другим публично-правовым образованиям в рамках договорных (нормативных) расходных обязательств.

В ГК РФ термин «публично-правовые образования» впервые был закреплен лишь в 2014 г., при этом содержание термина или его дефиниция в статье не приводятся. Однако прямая отсылка статьи 66 к статье 125 ГК РФ, регулирующей порядок участия РФ, субъектов РФ и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, свидетельствует о том, что под публично-правовыми образованиями в ст. 66 ГК РФ подразумеваются Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования.

РФ, субъекты РФ и муниципальные образования с момента принятия ч. 1 ГК РФ в 1994 г. являлись наряду с лицами самостоятельными субъектами гражданского права, и, естественно, в этом качестве термины, их обозначающие, широко применялись в ГК РФ. Например, ст. 2 ГК РФ называет РФ, субъекты РФ и муниципальные образования участниками (субъектами) отношений, регулируемых гражданским законодательством.

Закрепление же в 2014 г. в ГК РФ родового термина, объединяющего трех самостоятельных субъектов гражданско-правовых отношений, можно объяснить, во-первых, требованиями экономичности как принципа юридической техники, основываясь на содержании которого в ст. 66 ГК РФ ввиду отсутствия потребности в дифференциации видов публично-правовых образований как возможных участников хозяйственных обществ и был применен общий для них термин «публично-правовые образования», и во-вторых, данью устоявшемуся применению этого термина в юридической и прежде всего — в гражданско-правовой литературе. Например, Е.А. Суханов в одном из первых учебников, опубликованных после принятия ГК РФ, исследуя субъектов гражданского права, охватывал общим понятием публично-правовых образований муниципальные (городские и сельские поселения и другие муниципальные образования) и государственные образования: РФ и субъекты РФ [2, с. 280]. Нельзя сбрасывать со счетов и осуществляемую с 2008 г. реформу гражданского законодательства, затронувшую и институт юридического лица, к которому относятся нормы ст. 66 ГК РФ.

Внедрению в юридическое сознание термина «публично-правовые образования» до его легального закрепления в ГК РФ способствовала судебная практика, применявшая данный термин в актах толкования, информационных письмах и других актах и документах ВАС РФ и ВС РФ [3, с. 1]. Объединяющим началом, способствовавшим появлению этого термина, выступило также единство правовой природы РФ, ее субъектов и муниципальных образований, создаваемых для осуществления деятельности в рамках прежде всего публичного права, для которых, в отличие от иных субъектов гражданского права — лиц,

участие в гражданских правоотношениях вторично. В юридической литературе в рамках исследования особенностей гражданской правосубъектности государства и иных публично-правовых образований неоднократно обращалось внимание на указанное отличие, поскольку в нем отражается особый характер публично-правовых образований как субъектов гражданского права [4, с. 192; 5, с. 246, 252].

Потребность в таком обобщающем понятии, как публично-правовые образования, появилась лишь с признанием РФ, субъектов РФ и муниципальных образований самостоятельными субъектами гражданского права, т.е. с принятием в декабре 1994 г. первой части ГК РФ. В то же время предпосылки для такого регулирования появились раньше. Так, в Законе РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» (утратил силу) государственная собственность РСФСР выступает в виде федеральной собственности и собственности республик, входящих в РСФСР, автономных областей, автономных округов, краев и областей. Данные субъекты независимы как собственники принадлежащего им имущества и не отвечают по обязательствам друг друга. Конституция РФ 1993 г. закрепила, что, с одной стороны, РФ состоит из равноправных субъектов — республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, а с другой — определила РФ как правовое государство, суверенитет которого распространяется на всю его территорию, а в структуре присутствуют государственные органы и органы местного самоуправления, необходимые для осуществления власти. Система государственной власти формируется из федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов РФ, полномочия между которыми разграничиваются по предметам ведения Конституцией РФ, федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Помимо разграничения органов государственной власти и органов местного самоуправления, Конституция РФ разграничила на государственную и муниципальную формы собственности. Все это позволило в целях гражданско-правового регулирования в ст. 2 ГК РФ признать возможность участия в гражданско-правовых отношениях РФ, ее субъектов и муниципальных образований. При этом сам термин «муниципальные образования» был использован разработчиками ГК РФ для обозначения нового субъекта гражданского права — собственников муниципального имущества и закреплен легально соответственно в 1994 г. в ч. 1 ГК РФ. В дальнейшем он был включен в Федеральный закон № 131 от 06 октября 2003 г., регулирующий общие принципы организации местного самоуправления в РФ.

В муниципально-правовой литературе необходимость введения и юридического закрепления этого понятия объясняют тем, что с развитием федеративных отношений во многих субъектах Российской Федерации стали применяться различные исторические и национальные наименования территорий и населенных пунктов, а для юридической практики требовалось унифицированное определение территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление [6, с. 100].

Представляется, что данное объяснение, во-первых, исходя из этимологии термина «муниципальное образование», отражает родовой характер этого термина применительно к гражданской правосубъектности муниципальных образований, а во-вторых, оперируя термином «территория», отражает понимание муниципального образования как муниципально-правовой категории. В теории муниципального права исследованию понятия муниципального образования посвящено достаточно много работ, определяющих данное понятие по-разному. Например, как населенную территорию, в границах которой народ осуществляет свою власть в форме местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения либо непосредственно, т.е. через участие населения в муниципальных выборах, референдумах и др., и (или) опосредованно, т.е. через органы местного самоуправления.

В связи с изложенным выделяют следующие признаки муниципальных образований: наличие территории, населения, органов местного самоуправления и вопросов местного значения [7, с. 301–302]. Существует представление о муниципальном образовании как о сложносоставной юридической конструкции, публично-правовой системе, состоящей из элементов — субъектов и объектов местного самоуправления. К таким субъектам относятся: основной субъект местного самоуправления — население муниципального образования (территориальный публичный коллектив), состоящий, в свою очередь, из граждан и местных сообществ; органы местного самоуправления; организации территориального общественного самоуправления. К объектам местного самоуправления относятся: территория, очерченная границами; поселенческообразующий (градообразующий) инфраструктурный комплекс, находящийся в муниципальной собственности; средства местного бюджета; имущественные права муниципального образования; набор вопросов местного значения; власть. Основными же объектами местного самоуправления выступают собственно населенный пункт в установленных территориальных границах с поселенческообразующим (градообразующим) инфраструктурным комплексом, находящимся в муниципальной собственности, и власть во всей ее структурной сложности — прежде всего власть

местного самоуправления (муниципальная власть). Особенность муниципального образования как юридической конструкции состоит в том, что оно объединяет в себе как субъекты, так и объекты местного самоуправления, проявляя в правоотношениях свойства как субъекта, так и объекта [8, с. 23].

Каждое из предложенных определений является теоретическим осмыслением положений ФЗ № 131, поскольку в нем так же, как и в ГК РФ, муниципальные образования определяются через указания перечня своих разновидностей, но уже замкнутого. Несмотря на то что ФЗ № 131 в отличие от ГК РФ не относит прямо муниципальные образования к правосубъектным образованиям и безотносительно к муниципально-правовому пониманию муниципальных образований как территорий или образований, системы, объединяющей в себе субъектов и объекты местного самоуправления, следует отметить, что во взаимодействии с иными субъектами права муниципальное образование (посредством своих органов местного самоуправления) выступает как субъект права, субъект местного самоуправления, во всяком случае, когда такое взаимодействие основывается на нормах гражданского законодательства.

О родовом характере термина «муниципальные образования» собственно свидетельствует и множественное число его образования как особенность конструирования этого термина с точки зрения правил русского языка. И прямое указание ст. 124 ГК РФ, которая относит к муниципальным образованиям городские, сельские и иные поселения. К иным поселениям помимо городских и сельских поселений ФЗ № 131 относит еще пять видов образований — муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородскую территорию города федерального значения.

Имеет ли видовое разнообразие муниципальных образований какое-либо юридическое значение для гражданско-правовых отношений? В юридической литературе отмечается, что объем гражданской правоспособности позволяет публично-правовым образованиям участвовать не во всяких гражданских правоотношениях, а только в тех, которые направлены на реализацию соответствующего публичного интереса путем осуществления полномочий, которыми публично-правовые образования наделены в нормативном порядке для решения стоящих перед ними задач и осуществления возложенных на них функций [9, с. 201–202].

Применительно к муниципальным образованиям данное представление основывается на положениях Конституции РФ (ст. 130, 132), наделившей муниципальные образования публичным интересом и компетенцией по решению вопросов местного зна-

чения, а их органы — отдельными государственными полномочиями, если такая возможность предоставлена им законом. В развитие положений Конституции РФ ФЗ № 131 обуславливает компетенцию муниципальных образований прежде всего вопросами так называемого местного значения, а также возможностью участия в осуществлении иных полномочий, которые могут различаться в зависимости от вида муниципального образования. Анализ положений ФЗ № 131 свидетельствует о том, что компетенция отдельных видов муниципальных образований по решению вопросов местного и иного значения, для осуществления которых необходимо вступление в гражданско-правовые отношения, одинакова. Например, из вопросов местного значения сельского поселения исключены по общему правилу те вопросы местного значения городского поселения, которые реализуются в рамках публичного, а не гражданского права (ст. 14 ФЗ № 131).

За рамками гражданско-правовых отношений осуществляется и определение вида муниципального образования. Так, наделение муниципальных образований статусом соответствующего вида осуществляется законами субъектов РФ. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии с требованиями ст. 11 ФЗ № 131. Муниципальные образования могут преобразовываться и упраздняться в формах и порядке, предусмотренных ст. 13 ФЗ № 131. Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 2012 г. № 344 «О ведении государственного реестра муниципальных образований РФ» предусмотрено обязательное ведение государственного реестра муниципальных образований Министерством юстиции РФ и его территориальными органами. Содержащиеся в реестре сведения являются открытыми и общедоступными.

Публичная достоверность муниципальных образований, подтвержденная сведениями из Реестра, предполагала освобождение судов от необходимости оценки факта наличия или отсутствия муниципального образования. Как отмечала Е.С. Шугрина в исследовании 2008 г., т.е. до внедрения Реестра, при рассмотрении споров о территориальных основах местного самоуправления судам довольно часто приходится делать вывод о наличии или отсутствии муниципального образования. Как правило, суды ограничивались констатацией «муниципальное образование есть» или «муниципального образования нет». Реже в судебном решении содержалось указание на наличие/отсутствие признаков муниципального образования с минимальным пояснением того, каким образом и на основании чего данный вывод сделан. Подобные судебные споры, судя по предложенному автором анализу, были нередки [10, с. 34].

В качестве итога следует отметить, что термин «публично-правовые образования» является собирательным, обобщающим, родовым для трех самостоятельных субъектов гражданского права — РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Признавая данные образования субъектами гражданского права, ГК РФ не содержит определения РФ, субъекты РФ определяет через закрытый перечень форм административно-территориальных образований, а муниципальные образования — как городские и сельские поселения и другие образования. ГК РФ закрепляет правовые основы участия публично-правовых образований в гражданских отношениях, оставляя определение категорий РФ, субъекты РФ и муниципальные образования конституционно-му и муниципальному праву. Такое положение представляется обоснованным и обусловленным целями гражданского правового регулирования участия публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Нормативно закрепленная система властных полномочий публично-правовых образований позволяет осуществить их классификацию на государственные и муниципальные образования. Термины «государственные» и «муниципальные» следует рассматривать как видовые разновидности термина «публичные», но отражающего не властный характер образований, который публично-правовые образования не могут проявлять в гражданских отношениях в силу общего принципа их равного участия

в гражданских отношениях с лицами и друг с другом, а наличие публичного интереса, в отсутствие которого не должна возникать гражданская правоспособность публично-правовых образований. Термин «правовое образование» является, в свою очередь, общим для всех публично-правовых образований из классификации государственные и муниципальные, подчеркивая нормативный характер создания каждого публично-правового образования.

Гражданское законодательство закрепляет множественность государственных образований, исходя из территориального и федеративного устройства Российской Федерации, выделяя наряду с РФ шесть разновидностей равноправных самостоятельных субъектов РФ — республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономного округа. ГК РФ закрепляет видовое многообразие муниципальных образований, наделяя гражданской правосубъектностью семь разновидностей муниципальных образований. При этом видовое многообразие муниципальных образований и государственных образований — субъектов РФ не имеет юридического значения в гражданских правоотношениях, поскольку компетенция отдельных видов муниципальных образований по решению вопросов местного и иного значения, для осуществления которых необходимо вступление в гражданско-правовые отношения, одинакова. Указанное утверждение справедливо и для государственных образований — субъектов РФ.

Библиографический список

1. Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте : монография / под ред. А.Я. Рыженкова. — М., 2014.
2. Гражданское право : учебник : в 2 т. / отв. ред. проф. Е.Ф. Суханов. — Т. 1 — М., 1998.
3. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав : Постановление Пленума Верховного суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. // Бюллетень Верховного суда РФ. — 2010. — № 7.
4. Гражданское право : учебник : в 2 т. / под ред. Б.М. Гонгало. — Т. 1. — 2-е изд. перераб. и доп. — М., 2017.
5. Гражданское право : учебник : в 3 т. / отв. ред. В.П. Мозолин. — Т. 1 — М., 2014.
6. Горохов Б. Споры, связанные с определением территорий муниципальных образований // Вопросы местного самоуправления. — 2004. — № 1.
7. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 2006.
8. Бабичев И.В. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 10.
9. Гражданское право : учебник : в 3 т. / под ред. А.П. Сергеева. — Т. 1. — М., 2010 г.
10. Шугрина Е.С. Понятие и признаки муниципального образования в материалах судебной практики // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 5.