

ЮРИДИЧЕСКОЕ ЛИЦО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА КАК СУБЪЕКТ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

Аннотация. В статье проанализирована проблематика вступления публично-правовых субъектов в отношения, связанные с реализацией конституционного права собственности на землю в Российской Федерации. Автор рассматривает возможность практического применения разрабатываемой концепции «Юридического лица публичного права» к вышеназванным правоотношениям.

Целью работы является выявление особенностей статуса публичных субъектов права: государства и его органов, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в контексте реализации ими полномочий собственника на землю.

Задача работы состоит в поиске вариантов введения в отечественное законодательство термина и дефиниции «Юридического лица публичного права». В заключении автор приходит к выводу о преждевременности легализации указанного термина, во всяком случае, применительно к конституционно-правовым отношениям собственности на земельные ресурсы.

Ключевые слова: конституционное право собственности, публичный субъект, юридическое лицо публичного права.

A. V. Zarshchikov

Post-graduate student

department of Criminal Law

Penza State University, Penza, Russia

LEGAL ENTITY OF PUBLIC LAW AS A SUBJECT OF CONSTITUTIONAL RIGHTS OF DEMESNE LAND

Abstract. The article analyzes the problem of membership-public legal entities in the relations connected with the implementation of the constitutional right of demesne land in the Russian Federation. The author considers the possibility of practical application of the concept of «Legal entity of public law» to the above-mentioned relations.

The aim of this work is to reveal the characteristics of the status of public subjects of law, the state and its bodies of subjects of the Russian Federation, bodies of local self-government in the context of the implementation of the authority of the owner to the ground.

The task is to search for options introduction in the national legislation of the term and the definition of «Legal entity of public law». The author concludes that it would be premature to legalize their term, in any case, with regard to the constitutional relations of demesne land resources.

Key words: the constitutional right of property, the public entity, demesne land.

Среди ученых-юристов существует точка зрения, что «общее понятие права собственности на самом деле воплощает определение частной собственности» [3, с. 343]. В этой связи возникает вопрос о возможности рассмотрения данной проблематики применительно к публичному собственнику. Рассматривая полномочия собственника – частного лица (физического или юридического) можно с уверенностью констатировать то обстоятельство, что пределы его правомочий по отношению к его имуществу установлены законодательно. Однако, государство, будучи особым субъектом, по сути само издает законодательство – продукт государства – суверена. Поэтому можно было бы предположить, что государство как собственник земли, вообще не ограничено ничем в объеме своих правомочий. Очевидно, что данный подход был бы ошибочным. Как бы ни были широки полномочия государства по отношению к земельным ресурсам (учитывая, то, что государство действует, руководствуясь публичными интересами), оно в любом случае в своей деятельности опирается на законодательство. В этом смысле сложно не согласиться с О.С. Колбасовым, который утверждает, что «по существу, неограниченный характер имеет не само право собственности, а законодательная власть государства. Право же собственности ограничено рамками законодательства» [4, с. 118]. Данное положение справедливо в отношении всей деятельности государства, в том числе по осуществлению правомочий собственника, которая выражается в определенных правовых формах [10, с. 136].

Проблематика вступления публичных образований в земельно-правовые отношения является предметом пристального изучения ученых-юристов. Подобного рода внимание детерминировано сложностью и неоднозначностью правовой природы такого специфического субъекта права, как публичное

образование. В ч.1 ст. 124 Гражданского Кодекса РФ указано, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. Соответственно, указанные публичные образования наделены гражданской правосубъектностью. Вместе с тем нормы российского гражданского законодательства о юридических лицах на данную категорию субъектов распространяются не в полной мере. На эту особенность обратил внимание и Конституционный Суд Российской Федерации, подчеркнув, что к публично-правовым образованиям не могут быть применены положения, «относящиеся к образованию юридического лица, его учредительным документам, реорганизации юридического лица и т. д.», в силу специфики данных субъектов, «которая проистекает из особой организации институтов публичной власти» [7].

Глубокий анализ природы публично-правового субъекта проведен профессором В.Е. Чиркиным. Им делается вывод, что в существующем отечественном законодательстве содержатся явные противоречия между дефиницией частноправового характера, закрепленной в ГК РФ (на практике, применяющейся к государственным органам и органам местного самоуправления) и самой сутью данных органов. Названный автор указывает на необходимость выработки такого универсального понятия, как юридическое лицо публичного права. В.Е. Чиркин дает следующее определение юридическому лицу публичного права - это «признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, выступающее в правоотношениях в различных организационно-правовых формах в целях общего блага путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, давления на нее, имеющее название, другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за свои правовые акты и действия» [11, с. 96].

При этом необходимо отметить, что терминология, предлагаемая В.Е. Чиркиным, уже закреплена в конституционных порядках ряда зарубежных стран. Так термин «юридическое лицо частного права» используется в ч. 4 ст. 23 Конституции Кипра 1960 г., словосочетание «юридическое лицо публичного права» - в ч. 7 ст. 17 Конституции Греции 1975 г. [6]. В конституции

Бразилии 1988 г. присутствуют термины «юридическое лицо публичного права» и «юридическое лицо частного права» [5, с. 155].

В. Е. Чиркин выделяет четыре главных основания для классификации публично-правовых юридических лиц. Главные основания, определяемые как групповые общие признаки, это:

- 1) способы отношений и связей с публичной властью;
- 2) организационно-правовая форма;
- 3) порядок создания;
- 4) способы деятельности.

Опираясь на эти основания, автор выделяет и подробно анализирует пять родов публично-правовых юридических лиц:

- 1) государство и государственные (государствоподобные) образования;
- 2) территориальные публичные коллективы разного уровня;
- 3) органы публичной власти;
- 4) учреждения публичной власти;
- 5) некоммерческие организации общественного характера.

О.В. Романовская, разделяя общую идею создания указанных субъектов права, предлагает сформулировать их основные признаки, которые бы обусловили их видовое выделение:

- публично-правовое образование;
- особое целевое назначение;
- реализация общественных интересов;
- интегрирование в систему государственного управления;
- наличие управленческих полномочий, публичный характер прав и обязанностей;
- публичное предназначение имущества;
- особый порядок создания; наличие публично-правовой ответственности за выполнение возложенных функций [9, с. 12].

При этом О.В. Романовская, чью точку зрения по этому вопросу мы полностью поддерживаем, отмечает, что при формировании общей концепции юридического лица публичного права необходимо учитывать, что его персонификация происходит в рамках конституционного и административного права, что не умаляет принципов гражданского права. Гражданская правосубъектность юридических лиц публичного права является производной от их публичной правосубъектности, что указывает на вторичность их персонификации в рамках частного права.

Соглашаясь с выше приведенными признаками, мы полагаем, что для полного и всестороннего описания статуса юридического лица публичного права необходимо дополнительно выделить такой критерий, как «диалектика статуса», отражающий

правовую сущность данного субъекта права. Диалектика статуса публичного образования состоит в том, что, являясь, в известной степени носителем власти оно неизбежно стремится к самоограничению своей правоспособности. Более того мы полагаем, что основной особенностью статуса юридического лица публичного права является цель его создания и дальнейшей деятельности, а именно реализация общественно-значимых интересов. Так, по мнению В.Е. Чиркина воля юридического лица публичного права формируется на основе общественных интересов, социальных позиций определенных групп населения (или всего народа), позициями, которые связаны не с частными или личными, а с их жизненными интересами (интересами определенных групп или всего общества). Развивая свою мысль, автор указывает, что юридическое лицо публичного права, основной целью и содержанием деятельности которого являются «общие дела», «общее благо», «общепользная деятельность» (для их достижения использует и властные методы органов государства, муниципальных образований, и методы общественной деятельности некоммерческих организаций), не может устранить от собственных интересов, а, следовательно, от частноправовых отношений. Имея имущество (хотя бы в пользовании), юридическое лицо публичного права заботится о нем, использует его для своей основной деятельности [11, с. 42].

Комплексный межотраслевой характер регулирования правового статуса отдельных видов юридических лиц предполагает преодоление сугубо цивилистического подхода к данной категории.

По мнению О.И. Баженовой необходимость комплексного регулирования правового статуса юридических лиц, в природе которых заложено публичное начало, очевидна [1, с. 16]. На это обращает внимание и Г.А. Гаджиев. Предложение о введении юридического лица публичного права сопровождается выводом о недопустимости «монополизации» гражданским правом понятия «юридическое лицо», о его межотраслевом значении, отражающем постоянно усложняющиеся межотраслевые связи норм гражданского права [2, с. 6]. При этом, в качестве главного основания разграничения юридических лиц следует признать критерий интегрированности юридического лица в систему публичного управления [12, с. 14].

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 октября 1996 г. № 17-П пришел к выводу, что: юридические лица создаются «гражданами для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно

использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности... ..и право иметь в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом как единолично, так и совместно с другими лицами».

Особый характер земельных ресурсов, как объекта права государственной собственности, детерминирует правовую регламентацию отношений, возникающих по поводу их оборота, на самом высоком законодательном уровне. Необходимо отметить, что данная регламентация находит свое отражение на уровне и конституционного и гражданского законодательства. Так Гражданский кодекс РФ исходит из того, что земля - это особый объект права. Однако в ч. 3 ст. 209 ГК РФ, по сути, воспроизводится содержание ст. 36 Конституции РФ, где сказано, что владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Данная норма ГК РФ находится в тесной логической взаимосвязи с ч. 1 ст. 9 Конституции РФ: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Вышеназванные законодательные положения провозглашают особое положение земли в качестве объекта права, предполагая необходимость публичного регулирования земельных отношений.

Представляется, что в сфере правового оборота земель среди государственных органов, наделенных организационно-распорядительными функциями, обеспечивающих соответствие оборота требованиям закона, центральное место занимает Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Именно данная служба обеспечивает ведение государственного кадастра недвижимости, осуществляет государственное управление в сфере использования и охраны земель, осуществляет государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, проводит государственный мониторинг земель, реализует функции по государственной кадастровой оценке и пр. общественно-значимые функции в области землепользования. Вместе с тем, как видно Росреестр является скорее арбитром, осуществляющим свою деятельность по упорядочиванию отношений землепользования, но непосредственно в данные отношения не вступающим.

Отраслевым законодательством установлено, что участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (ч.1 ст. 5 Земельного Кодекса РФ). Однако статус названных субъектов и объем правомочий кардинально различен, а правоспособность каждого субъекта поставлена в зависимость от наличия или отсутствия у него властных полномочий.

Определяя особую правосубъектность государства, Д.В. Пятков предлагает найти замену государству как субъекту права, выражающему публичный интерес [8, с. 9].

Необходимость вышеприведенной правовой конструкции продиктована отсутствием равенства между государством и иными участниками правоотношений, поскольку ни суверенитета, ни публичной власти нет у остальных собственников.

Однако думается, что законодательного закрепления данные положения вряд ли когда-либо найдут, в виду того, что концепция, при которой государство как субъект права собственности будет рассматриваться в качестве абсолютно равного иным субъектам, противоречит сущности государства, заключающейся в обеспечении публичных интересов, на основании чего, права других участников правоотношений неизбежно должны быть ограничены по отношению к правам публичного собственника и публичным интересам общества. Во всяком случае законодателю предстоит решить крайне непростую задачу гармонизации публичного и частного методов правового регулирования

Библиографический список

1. Баженова О.И. К проблеме юридического лица публичного права, или Соотношение частного и публичного в категории юридического лица / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 6. — С. 13–23.
2. Гаджиев Г.А. Академическая и экономическая свобода как конституционно-правовые основы правового статуса Российской академии наук: к вопросу о юридических лицах публичного права / Г.А. Гаджиев // Право и экономика. — 2011. — № 2. — С. 4–7.
3. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву / О.С. Иоффе. — М. : Статут, 2000. — 777 с.
4. Колбасов О.С. Водное законодательство СССР / О.С. Колбасов. — М. : Юрид. Лит., 1972. — 216 с.
5. Конституции государств Америки. В 3-х томах / под ред. Т. Я. Хабриевой. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. — Т. 3. — 1168 с.

6. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т. 1 / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. — М. : Норма, 2001. — Т.1. — 824 с.
7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2005 г. № 297-О // [Электронный ресурс]. — Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». — Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 5.11.2014).
8. Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной собственности / Д.В. Пятков. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. — 329 с.
9. Романовская О.В. Конституционно-правовые основы организации и деятельности профессиональных публичных корпораций в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / О.В. Романовская. — Казань, 2011. — 45 с.
10. Турубинер А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе / А.М. Турубинер. — М. : Изд-во Московского университета, 1958. — 330 с.
11. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. — М. : НОРМА, 2007. — 352 с.
12. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: Сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / О.А. Ястребов. — М., 2010. — 60 с.

Referenses

1. Bazhenova O.I. To a problem of the legal entity of public law, or Ratio of the private and public legal entity in category *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2012, no. 6, pp. 13–23. (In Russian)
2. Gadzhiev G.A. Academic and economic freedom as constitutional and legal bases of legal status of the Russian Academy of Sciences: to a question of legal entities of public law *Law and economic = Pravo i ekonomika*, 2011, no. 2, pp 4–7. (In Russian)
3. Ioffe O.S. *Izbrannye trudy po grazhdanskomu pravu* [The chosen works on civil law] Moscow, Statut Publ., 2000, 777 p.
4. Kolbasov O.S. *Vodnoe zakonodatel'stvo SSSR* [Water legislation of the USSR] Moscow, Iurid. Lit. Publ., 1972, 216 p.
5. Khabrieva T. Ia. (ed.) *Konstitutsii gosudarstv Ameriki. V 3-kh tomakh* [Constitutions of the states of America. In 3 volumes] Moscow, Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniia pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii, 2006, vol. 3, 1168 p.
6. Okun'kov L.A. (ed.) *Konstitutsii gosudarstv Evropy. V 3-kh tomakh. T. 1* [Constitutions of the states of Europe. In 3 volumes. T. 1] Moscow, Norma Publ., 2001, vol.1, 824 p.
7. *Opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 5 iu-lia 2005 g. № 297-O* Available at: <http://base.consultant.ru> (in Russia).

8. Piatkov D.V. *Uchastie Rossiiskoi Federatsii, sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy v grazhdanskikh pravootnosheniakh : na primere razgranicheniia publichnoi sobstvennosti* [Participation of the Russian Federation, subjects of the Russian Federation and municipalities in civil legal relationship: on the example of differentiation of public property] Saint Petesburg, Iuridicheskii tsentr Press, 2003, 329 p.

9. Romanovskaia O.V. *Konstitutsionno-pravovye osnovy organizatsii i deiatel'nosti professional'nykh publichnykh korporatsii v Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. dis. d-ra. iurid. nauk.* [Constitutional and legal bases of the organization and activity of professional public corporations in the Russian Federation Doct. Cand. Diss. Thesis] Kazan', 2011, 45 p.

10. Turubiner A.M. *Pravo gosudarstvennoi sobstvennosti na zemliu v Sovetskom Soiuze* [The right of state ownership for the earth in the Soviet Union] Moscow, Izd-vo Moskovskogo universiteta Publ., 1958, 330 p.

11. Chirkin V.E. *Iuridicheskoe litso publichnogo prava* [Legal entity of public law] Moscow, NORMA Publ., 2007, 352 p.

12. Iastrebov O.A. *Iuridicheskoe litso publichnogo prava: Sravnitel'no-pravovoe issledovanie. Avtoref. dis. d-ra iurid. nauk* [Legal entity of public law: Comparative and legal research Doct. Cand. Diss. Thesis] Moscow, 2010, 60 p.

Информация об авторе

Зарщиков Александр Викторович — аспирант, кафедра уголовного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: zarschikov_alex@mail.ru.

Authors

Zarshchikov Aleksandr Viktorovich — post - graduate student, department of Criminal Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russia, e-mail: zarschikov_alex@mail.ru.