

М. В. Бородач\*

# БАЗИС ПЕРСОНИФИКАЦИИ И КОНСТИТУЦИОННОЕ РАВНОПРАВИЕ ПУБЛИЧНЫХ СОБСТВЕННИКОВ

**Аннотация.** В статье исследуется проблема взаимоотношений публичных собственников в имущественной сфере. Современная методология понимания феномена публичной собственности основывается на цивилистических конструкциях и аксиомах, которые далеко не всегда могут быть применимы в сфере, где реализуются публичные интересы и выполняются публичные функции. Автор на основе синтетического обобщения феноменологических характеристик публичной собственности, норм действующего в данной области законодательства России и практики его применения, а также различных научных точек зрения приходит к выводу о том, что характер взаимоотношений публичных собственников с иными собственниками не может определяться действием установленного в области гражданского права принципа юридического равенства участников оборота. Это объяснимо тем, что публичные собственники и частные собственники имеют неодинаковые базисы персонификации их юридической личности: если частные собственники в гражданском обороте персонифицируются посредством представлений об их имуществе, то публичные собственники — посредством закрепленного за ними характера, объема и направленности публичной власти. В то же время взаимодействие в имущественных отношениях публичных собственников между собой учитывает тот факт, что для публичных собственников базис персонификации одинаков, а потому такое взаимодействие основывается на идее конституционного равноправия публичных собственников, обусловленного федеративной природой Российского государства. Конституционное равноправие публичных собственников в имущественных взаимоотношениях между собой хотя и имеет некоторое внешнее сходство с юридическим равенством как принципом гражданско-правовых отношений, тем не менее основывается при этом на сущностно ином социальном фундаменте. Конституционное равноправие публичных образований в этом контексте не предполагает в качестве обязательного атрибута обмен именно вещественными благами, а когда такой обмен все же имеет место, то его цели всегда, так или иначе, сфокусированы не на самих обмениваемых объектах публичной собственности, а на том социальном благе, вокруг которого концентрируются соответствующие публичные интересы — т.е. на публичной власти, с целью более рационального отправления которой и производится взаимная передача требуемого для этого публичного имущества.

**Ключевые слова:** публичная собственность, публичный собственник, имущественный оборот, юридическое равенство, федеративное устройство, конституционное равноправие, публичная власть, базис персонификации, публичные интересы, разграничение государственной собственности.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.119.10.029-042**

**Е**сть не что иное, как вопрос об определении го юридического принципа в правовых отношениях публичных собственников между собой и с проблемой взаимодействия главенствующе-

© Бородач М. В., 2016

\* Бородач Михаил Васильевич, кандидат юридических наук, доцент, профессор Тюменского государственного университета  
supanova@yandex.ru  
625000, Россия, г. Тюмень, ул. Ленина, д. 38

остальными собственниками, не относящимися к разряду публичных. Но о взаимодействии не всяком, а о правовом, т.е. юридически значимом и потому урегулированном нормами права. При этом такое взаимодействие (оно же есть правовое общение, если иметь в виду характер ролевого взаимодействия его участников) строится по принципу процесса обменного типа. Л. С. Мамут на этот счет отмечает: «Правовое общение — тот участок социального макропространства, на котором взаимодействующие друг с другом субъекты (контрагенты) насыщают свои разнообразнейшие потребности, всегда свойственные этим акторам. Вот *raison d'être* правового общения. Будь иначе, правового общения просто не существовало бы. Другой вопрос, не менее принципиальный: каким конкретно способом эти потребности в нем (правовом общении) восполняются? Остается еще раз повториться: *в правовом общении потребности субъектов (неодинаковые как по содержанию, так и по форме) удовлетворяются в процессе обмена столь же неодинаковыми, но социально равнодостоинными (эквивалентными) благами и ролями* (курсив наш. — М. Б.)»<sup>1</sup>.

#### **БАЗИС ПЕРСониФИКАЦИИ И НЕСОВЕРШЕНСТВО ИДЕЙ О РАСЩЕПЛЕНИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИЧНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ СОБСТВЕННИКОВ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

Поскольку в правовом общении предметом обмена являются определенные социальные блага, постольку несложно предположить, что базис персонификации вообще любого субъекта права так или иначе представлен набором тех социальных благ, которые у него имеются и благодаря обмену которых на некоторые другие, необходимые ему, такой участник правового общения имеет возможность удовлетворять свои определенные потребности, интересы.

Социальные блага, выступающие предметом обмена в рамках правового общения, со всей очевидностью могут быть охарактеризованы в качестве аксиологической доминанты этих обменных процессов: они являются центрами притяжения разнообразных социальных интересов — именно вокруг таких социальных благ или благодаря им происходит зарожде-

ние, преобразование и реализация интересов участников правового общения. Поэтому не будет ошибкой утверждение о том, что социальное благо, образующее базис персонификации для различных правосотворенных субъектов права, предопределено типом социальных интересов, которые вокруг этого блага или благодаря ему возникают, концентрируются, преобразуются и реализуются через взаимодействие различных субъектов права.

Простой пример. В ряду цивилистических концепций юридического лица одна из ведущих ролей принадлежит теории персонифицированного имущества: согласно этой теории юридическое лицо есть некоторый правосотворенный субъект гражданских правоотношений, олицетворяющий в имущественном обороте определенное имущество, которое ассоциировано с ним под соответствующим наименованием. Одним из самых убедительных аргументов данной теории юридического лица является довод о том, что контрагенты юридического лица, вступая в различные имущественные отношения с ним, усматривают возможность удовлетворения своих притязаний (в том числе и в случае нарушения юридическим лицом своих обязанностей) вправе обратиться именно *на имущество*, имеющее правовую ассоциацию с данным юридическим лицом, т.е. принадлежащее ему на праве собственности или на ином титуле, допускающем несение юридическим лицом самостоятельной имущественной ответственности. Соответственно, в имущественном обороте, когда речь идет о правосотворенных субъектах, реализующих в процессе обмена различными социальными благами свои частные интересы, базисом их персонификации, если говорить наиболее абстрактно, будет являться имущество: ведь именно имущество, находящееся у таких участников правового общения или потребное им, не только служит пусковым механизмом всего существующего в обществе имущественного (товарно-денежного) обмена, но и позволяет обособить одного участника правового взаимодействия от других.

Но может ли имущество (как феноменологическая категория) рассматриваться в качестве базиса персонификации для таких правосотворенных субъектов, которые в процессе правового общения реализуют публичные ин-

<sup>1</sup> Мамут Л. С. Правовое общение: очерк теории. М., 2011. С. 72.

тересы? Думается, что нет. Ибо имущество, обремененное публичным интересом, в феноменологическом смысле уже совсем не то имущество, которое выступает предметом товарно-денежного обмена в традиционном его понимании. Если обратиться к нормам гражданского законодательства, регулирующим основные вопросы приобретения и прекращения прав государственной и муниципальной собственности, — а это ближайшие для примера случаи, касающиеся режима имущества, обремененного публичными интересами, — то становится видно, что соответствующие публичные образования, реализуя в имущественной сфере различные публичные интересы:

- а) имеют ряд юридических возможностей для приобретения имущества в свою собственность, которых нет у «обычных»<sup>2</sup> участников имущественного оборота и реализация которых происходит только в формате «власти и подчинения»: национализация, реквизиция, конфискация, изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд, и ряд других;
- б) несут определенные процедурные обременения в реализации своей собственнической правоспособности, которые не налагаются законом на «обычных» участников имущественного оборота: отчуждение имущества — по общему правилу, в порядке приватизации или на условиях концессионного соглашения; приобретение товаров, работ, услуг по договору — по общему правилу, по результатам процедур, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и ряд других;
- в) пользуются по сравнению с «обычными» участниками оборота определенными преимуществами и иммунитетам в части имущественной ответственности, в том числе в виде отсутствия законодательно

предусмотренной возможности банкротства, бронирования изъятых из оборота и ограниченных в обороте видов имущества от взыскания кредиторов, возможности при определенных условиях отказаться от исполнения решений об имущественных взысканиях, постановленных надгосударственными юрисдикционными органами, и т.д.;

г) выступают в ряде случаев универсальными («по остаточному принципу») приобретателями имущества, когда на него отсутствуют другие претенденты из числа «обычных» участников имущественного оборота или когда такие претенденты отказались от приобретения соответствующего имущества в свою собственность либо отказались от права собственности на него: бесхозные вещи, находки, безнадзорные животные, клад, представляющий собой культурные ценности, а также выморочное имущество при наследовании.

Понятно, что одинаковый базис персонификации, избранный для всех участников имущественного оборота, создает известное удобство с точки зрения необходимости обеспечить безусловное действие принципа их юридического равенства в имущественном обороте. Отсюда и распространенность в российской юридической науке концепции расщепленной юридической личности применительно к публичным образованиям, согласно которой в отношениях, регулируемых гражданским правом, такие публичные образования не реализуют публичную власть.

Однако же нельзя забывать о том, что публичный собственник, вступая в акты правового общения с «обычными» участниками имущественного оборота, продолжает реализовывать публичные интересы (поскольку частных интересов, т.е. своих собственных, у него нет и быть не может по определению); средой же возникновения и развертывания публичных интересов при этом выступает публичная власть. Поэтому

<sup>2</sup> Здесь и далее слово «обычные» поставлено в кавычки, поскольку применяется в условном значении, дабы подчеркнуть существование не только объективных (фактических), но и формальных отличий между соответствующими субъектами, в то время как далеко не все ученые считают такие отличия поводом к дифференцированному рассмотрению участников гражданского оборота: в подавляющем большинстве случаев публичные образования в гражданском праве рассматриваются в одном ряду с гражданами и юридическими лицами исходя из принципа их юридического равенства (в гражданском обороте). Для целей же настоящего исследования под «обычными» участниками имущественного оборота понимаются натуральные персоны (физические лица) и правосотворенные персоны (хозяйствующие субъекты), не реализующие в гражданском обороте публичные функции и публичные интересы.

и реализация публичных интересов не может осуществляться вне связи с публично-властным началом соответствующих акторов. Подтверждением данного тезиса могут служить по меньшей мере уже те из поименованных в Гражданском кодексе РФ способов приобретения права государственной собственности, которые были названы выше и не могут быть реализованы иначе, чем в формате властеотношений. Сюда же следует отнести и такое правовое явление, как имущественные иммунитеты публичных образований, а равно возможность последних с соблюдением установленной для них компетенции (читай — с соблюдением пределов располагаемой ими в соответствии с законом публичной власти) ограничивать определенные виды имущества в обороте или объявлять их изъятыми из него, особенно если учесть, что такие ограничения или изъятия могут осуществляться по экономическим соображениям государственной значимости<sup>3</sup>.

В контексте отмеченных выше случаев, когда в рамках имущественного оборота наиболее явно прослеживаются властные характеристики публичных собственников, допущение самой только возможности говорить о каком-либо мыслимом расщеплении их личности — в качестве персон, выполняющих властные функции (в публично-правовой сфере), и в качестве фиска (в имущественном обороте) — со всей очевидностью ведет в юридико-догматический тупик.

Ведь, действительно, если исходить из того, что юридическая личность публичных образований является расщепленной, то получится, что, например, решение об изъятии земельного участка для государственных нужд принимает одна персона (которая при этом никак не может переступить границу, оказавшись внутри круга участников гражданских правоотношений), а приобретение права государственной собственности на этот земельный участок происходит в пределах вещной среды другой персоны (фиска) — притом, что эта последняя имеет с первой совершенно одинаковое наименование, но должна (по соображениям незыблемости и ненарушимости цивилистических догм) быть юридически уравнена с прежним собственником, у которого земельный участок оказался изъят. Не является ли подобная юридическая софистика сугубо спекулятивной, умозрительной?

В чем ее практическая ценность? А главное, не опровергается ли эта концепция, являющаяся традиционной для современной отечественной цивилистики, положениями статьи 16 всё того же Гражданского кодекса РФ, которые касательно приведенного примера предусматривают, что убытки, вызванные изъятием земельного участка у прежнего собственника, как ни парадоксально, будут возмещаться не государством-властителем (принявшим решение об изъятии), а государством-фиском (которое должно рассматриваться в данном случае как персона, не имевшая собственной воли на приобретение участка)?

Строгое следование идее юридического равенства участников имущественного оборота, когда в качестве субъекта, реализующего публично-властные функции, выступает должностное лицо, порождает еще больше вопросов о правомерности существования всевозможных концепций расщепления юридической личности публичных образований. Нетрудно представить ситуацию, когда должностное лицо, реализующее публично-властные функции, принимает в пределах своих полномочий решение, влекущее дальнейшее приобретение имущества в его частную собственность как гражданина (физического лица). Если при этом впоследствии выяснится и будет доказано, что данное должностное лицо допустило злоупотребление своими полномочиями, став конечным выгодоприобретателем от подобных действий, то, привлекая гражданина к уголовной ответственности даже после оставления им соответствующей должности, кто станет утверждать, что такой ответственности подлежит будто бы именно должностное лицо, а не сам этот гражданин, принявший в прошлом незаконное решение?

Получается, что в случае с «обычными» участниками имущественного оборота всевозможные концепции расщепления юридической личности (в том числе и с позиций различных видов юридической ответственности) не срабатывают. Но каковы же тогда основания к тому, чтобы считать столь незыблемой и абсолютной по своему значению идею формального (юридического) равенства участников имущественного оборота, если по отношению к «обычным» из них автономия воли субъек-

<sup>3</sup> Типичным примером могут являться случаи установления государственной монополии на производство алкогольной продукции, а также сырья, необходимого для ее изготовления.

та, будучи одним из ключевых элементов концепции юридического равенства и свободы, сопряжена с наступающими именно для них имущественными последствиями, а в случае с публичными образованиями такого сопряжения не наблюдается? В чем же тогда состоит юридическое равенство участников имущественного оборота? И есть ли оно — это равенство, — в правовой реальности?

### **К ВОПРОСУ ОБ ОТСУТСТВИИ ЭМПИРИЧЕСКИХ ПОДТВЕРЖДЕНИЙ ЮРИДИЧЕСКОГО РАВЕНСТВА СОБСТВЕННИКОВ В ИМУЩЕСТВЕННОМ ОБОРОТЕ И ОГРАНИЧЕНИИ (САМООГРАНИЧЕНИИ) ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

Отвечая на сформулированные вопросы, уместно будет привести некоторые суждения, высказанные по проблеме юридического равенства в современных исследованиях по общей теории и философии права. Так, Ю. Ю. Ветютнев по итогам анализа последовательного ряда довольно убедительных фактов заключает: «Таким образом, в реальной правовой системе нет места для равенства, если понимать его как полное тождество статусов; равенство и неравенство всегда сочетаются в тех или иных пропорциях. При этом характерно, что современное право тяготеет к тому, чтобы возводить равенство в ранг универсальной ценности и общезначимого принципа, а неравенство при этом считается чем-то нежелательным и отодвигается в тень, хотя продолжает существовать фактически и имеет надежное формально-юридическое подкрепление»<sup>4</sup>. Далее он также уточняет, что юридическое «равенство возможно лишь в относительно однородном сегменте общества»<sup>5</sup>. Если следовать данной логике рассуждений, то можно утверждать, что частные собственники, как раз образующие такой относительно однородный сегмент общества, конечно же, могут обладать юридическим равенством в отношениях между собой; но постановка вопроса о юридическом равенстве между частными и публичными собственниками едва ли встретит столь же однозначный ответ.

А. В. Малько и С. Ю. Суменков также утверждают, что одним из наиболее явных отступлений от принципа юридического равенства выступает такой феномен, как правовой иммунитет, позволяющий его обладателю не подчиняться определенным, общим для всех законам<sup>6</sup>. Наличие у публичных образований определенных имущественных иммунитетов уже отмечалось выше.

С учетом изложенного, идея юридического равенства участников имущественного оборота сама по себе есть этико-юридический императив, недостижимый в реальной практике правового регулирования, так же как недостижимы идеалы правового государства и безусловного верховенства права. В случаях, когда в имущественный оборот вступают различные акторы, реализующие публично-властные функции и соответствующие публичные интересы, в действительности ни о каком юридическом равенстве между ними и «обычными» участниками имущественного оборота не может быть и речи: весь смысл идеи о юридическом равенстве всех без исключения субъектов правового общения сводится в данном случае, по существу, к определению справедливого и рационального баланса публичных и частных интересов в области имущественного оборота, т.е. к определению меры самоограничения публичной власти либо ограничения ее под воздействием различных социальных сил. И не более того.

Но есть возможность эту мысль продолжить: пользуясь социореалистическим подходом к праву (иными словами, наблюдая за юридическим бытом), вполне уместно утверждать, что, подобно диалектическому взаимодействию вообще всего частного и публичного, каноны социального развития экономики (т.е. хозяйственной сферы жизни общества — имущественного оборота) во многом определяют возможные и допустимые границы дискретности публичной власти не только в тех случаях, когда соответствующие акторы вступают в конкретные акты правового общения с «обычными» участниками имущественного оборота, но и в тех, когда этими акторами применительно к сфере имущественного оборота совершаются акты правотворчества или

<sup>4</sup> Ветютнев Ю. Ю. *Аксиология правовой формы*. М., 2013. С. 141.

<sup>5</sup> Ветютнев Ю. Ю. *Указ. соч.* С. 143.

<sup>6</sup> Малько А. В., Суменков С. Ю. *Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения*. Пенза, 2005. С. 107.

юрисдикционного правоприменения. Таким образом, не только публичная власть, будучи определенным образом ограниченной или самоограниченной, воздействует на имущественный оборот в целях удовлетворения соответствующих публичных интересов, связанных с вещной средой публичного собственника, но и имущественный оборот воздействует на публичную власть, задавая и обуславливая рамки для ее ограничения или самоограничения с тем, чтобы она осуществлялась более или менее сбалансированно, не нанося ущерба своей дискретностью нуждам имущественного оборота и потребностям его развития.

Характерно, что суждения, подобные сформулированным выше, высказывают, с опорой на исследования дореволюционных российских юристов, и некоторые признанные отечественные цивилисты-современники, продолжающие при этом (что не может не удивлять) довольно упорно отстаивать идею о всеобщем юридическом равенстве в гражданском обороте, доводя ее иной раз до сакрализации. Так, авторы широко востребованного учебника по гражданскому праву под редакцией Е. А. Суханова пишут, что исторический «опыт свидетельствует, что частное право и основные частноправовые начала (принципы), например такие, как неприкосновенность частной собственности или свобода договоров, нигде и никогда не действовали в “чистом виде”, наоборот, они всегда подвергались тем или иным публично-правовым ограничениям»<sup>7</sup>. В подтверждение своих рассуждений ученые ссылаются на мнение крупного дореволюционного цивилиста И. А. Покровского, который считал: «Не подлежит никакому сомнению, что государство может и даже обязано ограничивать, т.е. вводить в известные рамки, индивидуальную свободу и в этом смысле приносить индивидуальные интересы в жертву общественным. Но, спрашивается, безгранична ли власть государства в этом отношении? Может ли оно предъявлять к индивиду всякие требования, какие только найдет нужным в интересах “общего блага”?»<sup>8</sup> В конечном счете авторы учебника резюмируют: «Признание частного права состоит, следовательно, не в разрешении или

исключении вмешательства государства в частные дела своих граждан, поскольку в ряде случаев оно, очевидно, является просто необходимым, а в **ограничении этого вмешательства**, в установлении для него строгих рамок и форм гражданским законом»<sup>9</sup>.

В этом контексте представляется довольно уместным обратить внимание на положения ч. 3 ст. 55 и ч. 1, 2 ст. 56 Конституции РФ, предусматривающие возможность ограничения прав и свобод личности в целях обеспечения важнейших публичных интересов, в том числе в условиях чрезвычайного положения. Аналогичные по смыслу нормы содержатся и в п. 2 ст. 1 ГК РФ, который гласит: «Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Буквальное содержание указанных норм российского законодательства, с одной стороны, со всей очевидностью определяет приоритет важнейших публичных интересов перед интересами частными. С другой стороны, названные нормы права вполне допускают ситуацию, когда по соображениям, связанным с необходимостью обеспечить вышеуказанные публичные интересы, соответствующий актор будет вправе осуществить юридическую нуллификацию любых актов правового взаимодействия с его участием, имеющих место в имущественном обороте, — т.е. чаще всего нуллификацию любых сделок с его участием, — задействовав при этом для достижения данной цели, по сути, совершенно любые из арсенала доступных ему публично-властных инструментов, включая принятие необходимых нормативных актов (если такое полномочие ему предоставлено законом).

Сказанное прежде всего еще раз подтверждает сформулированную выше мысль об иллюзорности каких бы то ни было теоретических построений, допускающих идею расщепления юридической личности публичных образований для целей дифференциации их право-

<sup>7</sup> Российское гражданское право : в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2014. Т. I : Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. С. 56—57.

<sup>8</sup> Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 79.

<sup>9</sup> Российское гражданское право / отв. ред. Е. А. Суханов. С. 57.

субъектности, с одной стороны, в области публичного правопорядка и, с другой стороны, в сфере имущественного оборота. Однако главное здесь заключается в том, что отсутствие в правовой реальности юридического равенства между публичными собственниками и «обычными» участниками имущественного оборота есть объективная данность, основанная на существовании социально обусловленного и, по всей очевидности, неустранимого приоритета важнейших публичных интересов перед интересами частными.

Этот приоритет важнейших публичных интересов перед частными интересами, — независимо от того, импонирует такое положение дел кому-либо из ратующих за сакрализацию идей юридического равенства, или нет, — по сути, рефреном проходит сквозь весь массив российского законодательства и находит прочные подтверждения в крайне обширной правоприменительной практике по имущественным делам и спорам, в которых участвуют публичные образования (как напрямую, так и опосредованно). Те из практикующих юристов, кому доводилось вести гражданские дела по имущественным спорам против публичных образований, вероятнее всего, будут единодушны (или почти единодушны) во мнении о том, насколько многотруден обычно процесс доказывания правоты «обычных» участников имущественного оборота даже в тех случаях, когда, казалось бы, об этой правоте свидетельствуют многочисленные и кажущиеся неопровержимыми доказательства. В качестве дополнительного аргумента здесь уместно также привести довольно резкую критику сложившейся судебной практики, сформулированную К. И. Скловским, который, как известно, имеет весьма обширный опыт профессиональной деятельности в качестве практикующего юриста; он, будучи одним из наиболее активных сторонников идеи всеобщего юридического равенства в имущественном обороте, пишет: «Несмотря на то, что в начале 1990-х гг. был отменен режим официальных юридических преимуществ всего публичного перед частным... среди отечественных юристов решительно преобладает идеология превосходства государственного над частным. И разделяется она

отнюдь не только старшим поколением юристов»<sup>10</sup>. Далее, указывая на необходимость гармонизации российской правоприменительной практики с подходами, принятыми Европейским Судом по правам человека в применении статьи 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции по правам человека, он указывает, что «освоение той нормы, о которой идет речь, кроме чисто технических трудностей, вызовет сильнейшее психологическое сопротивление. Дело в том, что ст. П1-1 применяется не сама по себе, а в контексте того толкования, которое дано ей судом. <...> С учетом практики выработаны критерии допустимости вмешательства в частную собственность. Эти критерии состоят в том, что одновременно должны выполняться требования законности, осуществления вмешательства в общественные интересы, соблюдения справедливого баланса частного и общего интересов. Если нет хотя бы одного условия, вмешательство считается недопустимым. <...> Нельзя сказать, что нашей правоприменительной практике близок такой подход. Сама идея, что одной только законности недостаточно для применения соответствующей нормы, даже если это — норма о конфискации, едва ли может быть принята без сомнений большинством ныне практикующих юристов. <...> Более того, мы скорее обнаружим противоположный подход: при наличии явно выраженного публичного интереса в жертву обычно приносятся и законность, и баланс частного и публичного»<sup>11</sup>. Наконец, завершает логику своих рассуждений К. И. Скловский следующим выводом: «Конечно, этатистская идеология наложила свою мертвящую печать не только на судебную практику. К сожалению, и законодатель со всей полнотой выразил свою преданность идее превосходства государства над частным началом... Но поставив себя над гражданским оборотом, государство прежде всего добилось того, что любые сделки с публичным элементом оказались в зоне сплошных и чрезвычайных рисков (на практике это выражается в том, что коммерсанты стремятся иметь дело не с государством вообще как заведомо ненадежным, неравным партнером, а с конкретным чиновником, предсказуемость которого гарантируется подкупом...)»<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Скловский К. И. *Собственность в гражданском праве*. М., 2010. С. 227.

<sup>11</sup> Указ. соч. С. 228.

<sup>12</sup> Указ. соч. С. 229.

Таким образом, К. И. Скловский, приводя обзорную характеристику сложившегося в судебной практике взгляда на соотношение публичных и частных интересов в имущественной сфере, тем самым подтверждает не только наличие прочного укоренения приоритета первых перед вторыми в области юрисдикционного правоприменения, но и, по существу, косвенно подкрепляет ранее сделанный здесь вывод о том, что фактически нет юридического равенства в отношениях публичных собственников с частными в том смысле, в каком таковое существует во взаимодействиях только частных собственников: нет этого равенства ни в законодательстве, ни на практике.

Тем не менее правильным было бы воздержаться в данном случае от каких-либо позитивных или негативных оценок данного обстоятельства, ибо приоритет публичных интересов перед частными интересами, как уже было отмечено выше, имеет объективный характер: отмена этого приоритета означала бы, ни больше, ни меньше, утрату фундаментальных «скреп», благодаря которым совокупность индивидов приобретает качество социума. В любом общественном укладе указанный выше приоритет публичных интересов является обстоятельством неустранимым, поскольку с его устранением устраненным рискует быть и само общество. Видимо, интуитивно понимая данное обстоятельство, К. И. Скловский, предвзято свои резкие суждения о приоритете публичного начала перед частным, отдельные извлечения из которых приведены выше, чуть ранее в своей работе указывает: «Сам по себе вопрос о пределах вмешательства государства в сферу частной собственности не может быть раз и навсегда решен. В зависимости от политических, экономических, юридических факторов степень вмешательства государства в отношения частной собственности то нарастает, то уменьшается»<sup>13</sup>, но, следуя этой логике, такое вмешательство все же никогда не может быть полностью устранено — даже на почве абсолютного юридического равенства всех без исключения собственников.

Поэтому касательно острой критики, выдвинутой К. И. Скловским в отношении сложившегося в судебной практике взгляда на соотношение публичных и частных интересов в имущественной сфере, следует заметить, что

даже если и признавать эту критику справедливой, то причины существующего положения дел следует искать в области правосознания, правовой идеологии и правовой культуры, но никак не в объективно существующих фактах социального бытия, к числу которых, без сомнения, должен быть отнесен и имеющий онтологические основания приоритет важнейших публичных интересов перед интересами частными. Эта причинная связь между сложившимися в России правоприменительными (да и правотворческими) подходами и областью правосознания очевидна и самому ученому, который в заключительном из процитированных выше пассажей указывает на этатистскую идеологию как основу существующего в судебной практике крена.

Осуществив, таким образом, более или менее подробный разбор проблемы юридического равенства в имущественном обороте обычных его участников и публичных собственников, выступающих как в виде поименованных в Гражданском кодексе РФ персон, так и опосредованно, становится возможным уверенно констатировать, что юридическое и фактическое отсутствие между ними формального равенства само по себе снимает с повестки вопрос о применимости для указанных категорий субъектов какого-либо единого, универсального базиса персонификации.

### **О ДЕЙСТВИТЕЛЬНОМ БАЗИСЕ ПЕРСОНИФИКАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ СОБСТВЕННИКОВ И ПРИРОДЕ ИХ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЙ МЕЖДУ СОБОЙ**

В случае с «обычными» участниками имущественного оборота аксиологической доминантой, «вместилищем» их частных интересов, конечно же, выступает категория имущества как материального блага, служащего удовлетворению их разнообразных (своих собственных) потребностей. Не будь у таких участников определенного имущества и притязаний по поводу него, имущественный обмен (оборот) в принципе не мог бы состояться, как не могло бы состояться и правовое общение, этому фактическому имущественному обмену соответствующее. Существованием у «обычных» участников имущественного оборота имен-

<sup>13</sup> Скловский К. И. Указ. соч. С. 224.

но такого базиса персонификации — имущества, — в частности, вполне могут быть объяснены и вообще появление, и весьма широкое распространение в *цивилистике* взглядов на юридическое лицо как на некоторое персонифицированное имущество, обращающееся в обороте под определенным наименованием и благодаря этому от других имуществ отграниченное.

В случае же с публичными собственниками (даже в тех ситуациях, когда они выступают в имущественном обороте в лице соответствующих хозяйствующих субъектов) осуществление ими публичных интересов предопределяет в качестве базиса их персонификации то социальное благо, вокруг которого и в лоне которого такие интересы концентрируются. С учетом неразрывной взаимосвязи публичных интересов, публичной власти и публичной собственности таким социальным благом, являющимся базисом персонификации публичных собственников, может служить единственно лишь публичная власть — в совокупности таких ее характеристик, как содержание, объем и направленность.

Действительно, если опереться на наблюдения за юридическим бытом, то несложно понять, что «обычные» участники имущественного оборота, вступая в различные акты правового общения с публичными собственниками, в состоянии судить о лице, через которое с ними тот или иной публичный собственник взаимодействует, только благодаря представлению о том, какие полномочия и функции из общего объема публичной власти, имеющейся у публичного собственника, ассоциированы с этим лицом в контексте управления в сфере публичной собственности. При этом мыслимая привязка этих полномочий и функций к определенным объектам, включая различные категории имущества, вовсе не исключается. Соответственно, если кто-либо из «обычных» участников имущественного оборота выяснит, что конкретное лицо (орган власти или хозяйствующий субъект), выступающее в имущественном обороте как проявление юридической личности публичного собственника, не обладает полномочием, например, на отчуждение определенного имущества, то акт

правового общения между ними, конечно же, не состоится, а могущий при этом состояться фактический обмен имущественными благами не будет являться правовым. Иными словами, разве станет какой-либо из «обычных» участников имущественного оборота, действующий добросовестно, разумно и осмотрительно, покупать по договору недвижимость, например у государственного казенного учреждения, если доподлинно известно, что законодательство не предусматривает для данной категории учреждений возможности в принципе выступать стороной в сделках, влекущих отчуждение недвижимых объектов? Безусловно нет, если, конечно, речь идет о ситуациях, сохраняющихся в рамках правового поля, т.е. исключая случаи находящихся вне закона девиаций.

Между тем наиболее отчетливо сформулированные выше суждения подтверждаются в ходе анализа механизмов взаимодействия самих публичных собственников между собой — в контексте, разумеется, конституционно закрепленных принципов разделения властей и федеративного устройства Российского государства. К слову, именно эта часть социальных отношений собственности практически не исследуется в рамках науки гражданского права: в отношении вопроса о том, каким образом происходит реализация цивилистической догмы о юридическом равенстве применительно к области взаимоотношений публичных собственников, которые, если опереться на ключевые постулаты науки гражданского права, суть есть такие же собственники в отношениях между собой и с другими собственниками, как и собственники частные («обычные» участники имущественного оборота), цивилистика безмолвствует.

По всей видимости, подобному положению дел в современной науке гражданского права в немалой степени способствуют сохраняющиеся традиции советского периода ее развития, когда с учетом весьма специфичных принципов функционирования советской федерации в цивилистике активно отстаивался тезис о единстве фонда государственной собственности<sup>14</sup>, автоматически устранявший из исследовательской повестки науки гражданского права соответствующие проблемы: считалось,

<sup>14</sup> Впервые теоретическое обоснование тезиса о едином фонде государственного имущества получил в работе академика А. В. Венедиктова (см.: Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / отв. ред. В. К. Райхер. М., Л., 1948).

что единым и единственным собственником государственных имуществ является Советское государство в целом (в единстве его «федеративного» центра и союзных республик), что и предопределяло исключение из предмета гражданско-правового регулирования каких-либо имущественных взаимоотношений такого сверхсобственника с союзными республиками и другими составными частями советской федерации — ведь эти отношения не предполагали юридического равенства между указанными субъектами, а при определенном ходе рассуждений вообще могли быть представлены как не поддающееся правовому нормированию взаимодействие публичного собственника с самим собой<sup>15</sup>.

Конечно, не только в этом предполагаемом традиционализме просматриваются скрытые противоречия в интерпретации ключевых цивилистических догм, когда речь заходит о взаимодействиях сугубо между публичными образованиями: исключение из предметной области науки гражданского права проблематики такого взаимодействия, когда оно не строится явным образом на договорных началах, означает не что иное, как отступление от столь целенаправленно отстаиваемой идеи юридического равенства всех собственников и вообще всех участников имущественного оборота. Ведь в указанном контексте остается совершенно неясным, почему цивилистикой могут и должны охватываться вопросы, например, создания несколькими публичными образованиями объекта долевой собственности на основе договора, но совершенно должны быть исключены, к примеру, вопросы разграничения публичных имуществ: лишь потому, что федеральный законодатель предусмотрел возможность только субсидиарного применения к такому разграничению норм Гражданского кодекса РФ, да и то лишь в части, не противоречащей специальным федеральным законам?

Таким образом, исключение из предметной области науки гражданского права проблематики имущественного взаимодействия,

осуществляемого на внедоговорных началах между сугубо публичными образованиями, является довольно убедительным примером незримого отрицания в самой цивилистике провозглашенной в ее же рамках ключевой аксиологической доминанты имущественного оборота — юридического равенства всех его участников (вообще), а также всех собственников между собой (в частности).

В этом контексте кому-либо из цивилистов, кто однажды поставит цель устранить отмеченное незримое противоречие посредством методологических оснований гражданско-правовой науки, возможно, покажется отчасти даже парадоксальным тот факт, что вопрос об интерпретации принципов взаимоотношений публичных образований между собой по поводу разграничения публичной собственности и взаимной передачи друг другу соответствующих объектов стал предметом специального рассмотрения в Конституционном Суде РФ<sup>16</sup> — федеральном органе конституционного нормоконтроля, а не нашел прежде своего разрешения в рамках цивилистической теории или правоприменительной практики арбитражных судов. Особенно если учесть содержание правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ по данному вопросу: «порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации предполагает необходимость волеизъявления субъектов Российской Федерации на такую передачу, достижение договоренностей между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и не допускает принудительное отчуждение имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, а потому не может рассматриваться как нарушающий конституционные правомочия

<sup>15</sup> Подробнее о содержании тезиса о единстве фонда государственной собственности, как и о других концепциях, выдвинутых в отечественной цивилистике в отношении происходившего в перестроечный период расширения прав союзных республик и других территорий Советского государства, см., например: Гражданское право : в 3 т. / отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М., 2006. Т. 1. С. 466—467.

<sup>16</sup> См.: постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П по делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ... в связи с запросом Правительства Москвы // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

субъектов Российской Федерации и гарантии государственной собственности субъектов Российской Федерации, в том числе вытекающие из статей 5 (часть 3), 8 (часть 2), 35 (части 2 и 3), 55 (часть 3) и 72 (пункт "г" части 1) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи (курсив наш. — М. Б.)»<sup>17</sup>.

Эта правовая позиция, *в случае ее интерпретации вне системной взаимосвязи с предвзятыми ее суждениями*, которые изложены Конституционным Судом РФ в мотивировочной части соответствующего постановления, пожалуй, вполне могла бы произвести впечатление, будто бы с ее принятием Конституционный Суд России сделал значимый шаг к восстановлению на конституционном базисе целостности идеи юридического равенства всех собственников — для целей и в рамках имущественного оборота, т.е. в том смысле, в каком такое юридическое равенство представляет собой одно из ключевых начал гражданского законодательства.

### **О КОНСТИТУЦИОННОМ РАВНОПРАВИИ ПУБЛИЧНЫХ СОБСТВЕННИКОВ В ИМУЩЕСТВЕННЫХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯХ МЕЖДУ СОБОЙ В КОНТЕКСТЕ КЛЮЧЕВЫХ ЦЕННОСТЕЙ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

Детальный анализ мотивировочной части постановления Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П показывает, что в основе итоговой правовой позиции идея юридического равенства участников гражданского оборота, напротив, отсутствует. Более того, в контексте анализа правовой природы взаимоотношений публичных образований, складывающихся в процессе разграничения полномочий и в рамках обусловленного им соответствующего разграничения государственной собственности, Суд непосредственно указывает на то, что, по общему правилу, данные отношения гражданским законодательством, определяющим правовое положение участников гражданского оборота и регулирующим имущественные отношения, основанные на *равенстве*, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, не регулируются<sup>18</sup>.

В ряду правовых оснований, послуживших предпосылкой для формулирования Конституционным Судом РФ итоговой правовой позиции, приведенной выше, находятся, таким образом, вовсе не цивилистические постулаты и догмы, а ключевые принципы федеративного устройства Российского государства, предполагающие, в том числе, самостоятельность публичных образований в отправлении публичной власти в законодательно очерченных для них пределах. С учетом существования имманентной взаимосвязи публичных интересов, публичной власти и публичной собственности очевидно, что самостоятельное отправление публичной власти в законодательно определенных для публичного образования пределах оказалось бы невозможным, не будь ему обеспечена и соответствующая самостоятельность в вопросах управления принадлежащим ему имуществом, неприкосновенность и защита этого имущества от произвольного изъятия — т.е. изъятия, осуществляемого без учета воли данного публичного образования и в ущерб реализуемым на его уровне публичным интересам.

Конституционный Суд Российской Федерации, хотя и не указал на данную имманентную взаимосвязь каким-либо специальным образом, видимо, все же понимая, что таковая связь объективно имеет место быть, констатировал, что «необходимость разграничения государственной собственности между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, предусмотренного непосредственно Конституцией РФ в качестве предмета их совместного ведения, *предопределяется федеративным характером государства и разграничением полномочий* между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (курсив наш. — М. Б.)»<sup>19</sup>; при этом «объем, пределы и особенности конкретных полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам разграничения государственной собственности *обусловлены особенностями государственной собственности, ее предназначением как экономической основы для осуществления функций государства и ре-*

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П. П. 3.4.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П. П. 2.2.

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П. П. 2.1.

лизации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (курсив наш. — М. Б.)»<sup>20</sup>. В этой связи Суд подытожил: «Таким образом, разграничение государственной собственности и передача имущества, находящегося в государственной собственности, осуществляемая в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не должны быть произвольными (курсив наш. — М. Б.)»<sup>21</sup>.

Развивая логику, лежащую в основании приведенного выше вывода, Конституционный Суд России в тексте мотивировочной части анализируемого постановления также сформулировал следующие суждения:

- федеральным законом, разграничивающим государственную собственность и устанавливающим порядок передачи имущества в результате разграничения публично-властных полномочий, должен быть обеспечен баланс интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов; полномочия федеральных органов и органов власти субъектов РФ по разграничению государственной собственности и безвозмездной передаче имущества должны распределяться и осуществляться как находящиеся в совместном ведении — с тем чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались бы учет и согласование интересов как Российской Федерации, так и ее субъектов<sup>22</sup>;
- безвозмездная передача государственной собственности предполагает необходимость согласованных действий соответствующих федеральных органов и органов власти субъек-

тов РФ; тем самым федеральный законодатель, обеспечивая баланс интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов, исключил возможность принятия федеральным органом исполнительной власти решения о безвозмездной передаче того или иного имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, в федеральную собственность в одностороннем порядке<sup>23</sup>.

Как видно из последовательного сопоставления приведенных выше суждений, Конституционный Суд РФ, формулируя общую правовую позицию в рамках анализируемого постановления, исходил из того, что принцип баланса интересов публичных образований в имущественных взаимоотношениях между собой, исключающий произвольный характер передачи объектов публичной собственности при разграничении полномочий, имеет прочное основание в модели федеративного устройства Российского государства. И поскольку в рассматриваемом контексте российский федерализм означает прежде всего «вертикальное» разделение публичной власти между федеральным центром и составными частями государства, Конституционный Суд России, акцентируя внимание в своей итоговой правовой позиции на необходимости достижения договоренностей и согласия между публичными образованиями по вопросам о взаимной передаче объектов публичной собственности, по существу, констатировал их конституционное равноправие<sup>24</sup> (по меньшей мере в этих вопросах), основанное на одинаковом для них базисе персонификации: том объеме публичной власти и соответствующих ему публичных интересах, каковые ассоциированы с каждым из публичных собственников.

<sup>20</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П. П. 2.1.

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П. П. 2.1.

<sup>22</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П. П. 2.2.

<sup>23</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П. П. 3.2.

<sup>24</sup> Употребление здесь данного термина представляется принципиально важным, т.к. подчеркивает то обстоятельство, что конституционное равноправие публичных образований в имущественных взаимоотношениях между собой хотя, безусловно, и имеет некоторое внешнее сходство с юридическим равенством как принципом гражданско-правовых отношений, тем не менее основывается на сущностно ином социальном фундаменте. Конституционное равноправие публичных образований в этом контексте не предполагает в качестве обязательного атрибута обмен именно вещественными благами, а когда такой обмен все же имеет место, то его цели всегда так или иначе сфокусированы не на самих обмениваемых объектах публичной собственности, а на том социальном благе, вокруг которого концентрируются соответствующие публичные интересы, т.е. на публичной власти, с целью более рационального отправления которой и производится взаимная передача требуемого для этого публичного имущества.

Иной подход Конституционного Суда РФ в этом вопросе, думается, противоречил бы вообще самому *raison d'être* федеративного государственного устройства, которое состоит в обеспечении сбалансированного функционирования и развития государства как единого целого при

сохранении (или образовании) на его территории полицентрической системы политической публичной власти, где каждый из «центров» обладает известной самостоятельностью в управлении делами общества под известной же политической и юридической ответственностью.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анненков К. Система русского гражданского права. — Т. 2. — СПб., 1900.
2. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / отв. ред. В. К. Райхер. — М., Л., 1948.
3. Ветютнев Ю. Ю. Аксиология правовой формы : монография. — М., 2013.
4. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. — М., 2010.
5. Малько А. В., Суменков С. Ю. Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения. — Пенза, 2005.
6. Мамут Л. С. Правовое общение: очерк теории. — М., 2011.
7. Скловский К. И. Собственность в гражданском праве. — М. : Статут, 2010.
8. Чеботарев Г. Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. — Тюмень, 1997.
9. Чиркин В. Е. Публичное право и юридические лица // Право и политика. — 2015. — № 1.

Материал поступил в редакцию 21 января 2016 г.

## THE PERSONIFICATION BASIS AND CONSTITUTIONAL EQUALITY OF PUBLIC OWNERS

**BORODACH Mikhail Vasilievich** — Ph.D., Associate Professor, Professor of the Tyumen State University  
supanova@yandex.ru  
625000, Russia, Tyumen, ul. Lenina, d. 38.

**Review.** *The paper examines the problem of relationships between public owners in the property area. Contemporary methodology of understanding public property is based on the civil law constructions and axioms that cannot always be applied in the sphere where public interests are realized and public functions are performed. The author on the basis of synthetic generalization of phenomenological characteristics of public property, the norms of the current legislation in this area of Russian legislation and the practice of its application, as well as different scientific opinions, concludes that the nature of the relationships of public owners with other owners cannot be regulated by means of the principle of legal equality of parties to business transactions that has developed in the field of civil law. This is explained by the fact that public owners and private owners have different grounds for personification of their legal personality: while private property owners in civilian turnover are personalized by means of views concerning their property, public property owners are personalized through the nature, scope and orientation of public authorities. At the same time, the interrelation of public property owners among themselves in property relations is mindful of the fact that the public owners the basis of personification is the same, and, thus, such cooperation is based on the idea of the constitutional equality of public property owners that is based on the federal nature of the Russian State. Constitutional equality of public property owners in their proprietary interrelationships with each other, though they have some resemblance to the legal equality as the principle of civil law relations, is based on an essentially different social foundation. The constitutional equality of public entities in this context does not imply as a mandatory attribute the exchange of material benefits, and when such an exchange takes place, its goals, to any extent, are aimed at the social welfare that serves as the center of public interests rather than exchanged objects of public property — i.e. the public authorities with a view to exercise it more efficiently, which is insured by means of transferring required public property.*

**Keywords:** *public property, property owner, public turnover, legal equality, federalism, constitutional equality, public power, basis of personalization, public interests, separation of state property.*

## BIBLIOGRAPHY

1. *Annenkov, K.* The System of Russian Civil Law. Vol. 2. - St. Petersburg, 1900.
2. *Venediktov, A. V.* Socialist State Property / Ed. by Reihel V. K.- M., L., 1948.
3. *Vetyutnev, Y. Y.* Axiology of the legal form: Monograph. - M., 2013.
4. *Korkunov, N.M.* Lectures on the General Theory of Law. - M., 2010.
5. *Malko, A. V., Soumenkov, S. Y.* Privileges and immunities as special legal exceptions. - Penza, 2005.
6. *Mamut, L. C.* Legal Communication: Theory Essay. - M., 2011.
7. *Sklovsky, K. I.* Property and ownership in Civil Law. – M.: Statut, 2010.
8. *Chebotarev, G. N.* The Separation of Powers Principle in the Constitution of the Russian Federation. – Tyumen, 1997.
9. *Chirkin, V. E.* Public law and legal entities // Law and Politics. 2015. №1.