

УДК 34.023

СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ И КЛАССИФИКАЦИЯ

© Станислав Эдуардович ШИНДЯПИН

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, аспирант, кафедра теории
государства и права, e-mail: edexter2010@gmail.com

Актуальность затронутой проблематики обусловливается тем, что на сегодняшний день не существует единой общепризнанной классификации субъектов публичных правоотношений. Предпринимается попытка определить критерии классификации субъектов публичного права, отражающих специфику данного вида отношений. Дается определение понятия «субъект публичного права», а также обозначаются различия в содержании между его смежными понятиями «субъект публичного правоотношения» и «участник публичного правоотношения». Обращается внимание на проблему несогласованности в использовании единой терминологии, применяемой в отношении субъектов, участвующих в публичных правоотношениях. Обозначаются принципиальные особенности субъектов публичных правоотношений, позволяющих отличать их от субъектов частноправовых отношений. Рассматривается актуальная в современных реалиях проблема публичного статуса такой категории субъектов публичных правоотношений, как народ. В процессе исследования использовался метод историзма, а также методы анализа и синтеза.

Ключевые слова: классификация; субъект права; субъект публичных правоотношений; участник публичных правоотношений; обязательный субъект; должностное лицо.

Необходимость классифицирования правовых категорий, в т. ч. и субъектов публичных правоотношений, обусловливается, прежде всего, тем, что этот процесс упорядочивания и его конечный результат многократно облегчают понимание сущности классифицируемого объекта. А отсутствие единой обоснованной классификации субъектов публичных правоотношений предполагает появления новых попыток ее создания. Однако прежде чем приступать непосредственно к классификации, следует обратить внимание на понятие «субъект права» и его смежные категории.

Еще столетие назад Е.Н. Трубецкой отмечал, что «субъектом права называется всякий, кто способен иметь права, независимо от того, пользуется он ими в действительности или нет» [1, с. 160-161]. А также признавал за собирательными лицами (юридическими) право быть субъектом права [1, с. 126-127]. Такая трактовка позволяет предположить, что не только люди могут быть субъектами права, но и, допустим, животные. Впрочем, в прогрессивном европейском законодательстве животные уже являются субъектами права, за ними закрепляется статус недееспособных лиц, предоставляется совокупность неотчуждаемых прав, назначается опекун [2]. Наше общество еще не со-

зрело для таких новаций, однако этот вопрос нуждается в отдельном анализе.

С.С. Алексеев дает следующее определение: «субъекты права – это лица (индивиды или организации), обладающие правосубъектностью, которые могут быть носителями субъективных прав и обязанностей, участвовать в правовых отношениях» [3, с. 344]. По нашему мнению, данная трактовка также не является совершенной (в особенности применительно к физическим лицам), потому как физические лица, будучи полностью недееспособными (т. е. обладая лишь правоспособностью), а дееспособность – это структурный элемент правосубъектности, все равно являются субъектами права, и более того – в исключительных случаях субъектами правоотношений, но не их участниками. Такие лица осуществляют свои интересы, и в некоторых обстоятельствах несут обязанности через своих опекунов [4, с. 67]. Таким образом, единственным необходимым свойством, закрепляющим за физическим лицом статус субъекта права, является правоспособность, которая является неотчуждаемой и возникает в момент рождения этого лица. Организации приобретают статус субъекта права в момент их создания, а именно после окончательного юридического приведения в порядок учредительных документов. Исходя

из вышесказанного, мы понимаем под субъектом права лицо (индивида или организацию), обладающее по закону способностью иметь и осуществлять, непосредственно или через представителя, права и юридические обязанности.

Переходя к рассмотрению «субъекта публичного права», необходимо отметить, что довольно продолжительный отрезок времени в юридических кругах наблюдается проблема несогласованности по использованию единой терминологии, применяемой в отношении субъектов, участвующих в публичных правоотношениях. С большей или меньшей степенью распространенности используются такие понятия, как «субъект публичного права», «субъект публичного правоотношения», «публичный субъект», «субъект, выполняющий публичные функции», а также «участник публичного правоотношения». Зачастую приведенные термины понимаются как равнозначные друг другу, однако мы позволим себе не согласиться с таким положением дел. В последнее время данная проблема не находит отклика у теоретиков права, хотя и является актуальной.

Сперва обозначим различия между категориями «субъект публичного права», «субъект публичного правоотношения» и «участник публичного правоотношения». По данной проблематике мы придерживаемся мнения Е.Н. Трубецкого, считавшего понятие «субъект правоотношения» производным от «субъекта права» [1, с. 164]. Советские ученые С.Ф. Кечекьян [5, с. 84] и О.Э. Миронов [6, с. 13] придерживались противоположных точек зрения. Первый выдвигал идею отсутствия существенных различий между рассматриваемыми категориями, а второй признавал за «субъектом правоотношений» больший объем, в отличие от «субъекта права». Наиболее же точную позицию, на наш взгляд, высказывает Т.Н. Затулина [7, с. 57], разграничивающая эти две категории. Она приводит трехзвенную систему пошаговой вовлеченности субъекта в конкретное публичное правоотношение, где начальным звеном является «субъект права» (обозначающий наличие правоспособности лица), средним звеном – «субъект правоотношения» (наличие дееспособности лица) и заключительным звеном – «участник правоотношения» (после непосредственно принятого во-

левого решение лица, вступить в данные правоотношения для удовлетворения своих интересов). Соответственно, соотношение данных категорий между собой происходит от общего к частному.

Что же касается «субъекта, выполняющего публичные функции», то это ничто иное, как синоним обязательного субъекта публичного правоотношения. Под словосочетанием «выполняющий публичные функции» подразумевается наличие у этого субъекта полномочий властного характера, соответствующей компетенции и других атрибутов, присущих обязательному субъекту публичных правоотношений (о котором мы расскажем далее).

В свою очередь, термин «публичный субъект» устойчиво используется в качестве синонима «субъекта публичного права» [8, с. 175].

Теперь перейдем непосредственно к определению понятия субъекта публичного права. А.В. Лавренюк понимает под данной категорией лицо, созданное в установленном нормами публичного права порядке, целью деятельности и направленностью воли которого являются выражение и обеспечение публичного интереса, обладающего компетенцией для создания норм права и /или участия в публично-правовых отношениях, приданных ему нормами публичного права. Признание нормами публичного права в качестве субъекта публичного права предполагает обязательность его государственной идентификации [9, с. 7-8]. По нашему мнению, данный тезис определяет обязательный субъект публичного права, но никак не субъект публичного права в целом. Разве частное физическое лицо (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства) не будет являться субъектом публичного права, вступит оно, например, в административно-правовые или в налоговые отношения? Несомненно, будет, поэтому корректность данного определения субъекта публичного права находится под сомнением.

Классическим в теории права остается определение субъекта публичного права (по аналогии с субъектом права) как имеющего публичные права и способного нести публичные обязанности. В таком случае субъектом публичного права признается любой социальный субъект, так или иначе взаимодей-

ствующий с государственными органами, органами местного самоуправления (должностными лицами этих органов), организациями, наделенными властными полномочиями, иными словами с обязательным субъектом публичных правоотношений. Обозначим основные тезисы, характеризующие специфику субъектов публичных правоотношений.

1. В публичных правоотношениях субъекты неравноправны по своему статусу, в отличие от частноправовых.

2. Так как публичное правоотношение предусматривает обязательное наличие субъекта с полномочиями властного характера, публично-правовым статусом и компетенцией, то важнейшим действием для данного вида правоотношений является выделение обязательных и факультативных субъектов.

3. Поскольку публичные правоотношения строятся по формуле «власть – подчинение», то именно этому виду правоотношений свойственен тот редкий случай, когда одна сторона обладает исключительно юридическими обязанностями, а другая – исключительно субъективными правами. Таким образом, наблюдается «чистая форма» обязанной и управомоченной сторон.

4. Правомочие обязательного субъекта публичного правоотношения приобретает статус обязанности, т. к., например, налоговый работник не может отказаться от проведения плановой налоговой проверки. В данной ситуации присутствует публичный общественный интерес. В частных же правоотношениях субъект, обладающий определенным правомочием, вправе выбирать, осуществлять данное правомочие или нет.

5. В публичных правоотношениях наблюдается разнополярность правового статуса физических лиц, т. е. физическое частное лицо предстает обязанной стороной, а физическое должностное лицо – управомоченной.

6. Публичным правоотношениям в качестве субъектов присуще наличие таких форм общественных объединений, как народ (нация), класс, социальный слой и другие, выражающих мнение большинства.

Теперь перейдем непосредственно к классификации субъектов публичных правоотношений по различным основаниям. В правовой науке существует множество различных оснований для классификации субъек-

тов, например, по отраслевому признаку, по функционально-ролевому признаку, по статусному признаку, по целевому основанию, по субстанциональному критерию и т. д. Безусловно, данные основания классификаций имеют право на жизнь, однако первая часть из них устарела (например, субстанциональный критерий), а вторая часть имеет противоречивый характер (например, если рассматривать функционально-ролевую классификацию субъектов, то один субъект может совмещать в себе две и более роли, похожая ситуация наблюдается и в классификации по отраслевому признаку). Мы же представим классификацию, подчеркивающую специфику субъектов публичных правоотношений, которая отличается своей устойчивостью.

По необходимости присутствия в публичных правоотношениях выделяют обязательный субъект и факультативный. Ф.В. Тарановский отмечал, что «...публичными признаются все те правоотношения, одним из субъектов которых является государство (через свои органы) со специфическим своим характером носителя принудительной власти» [10, с. 237]. Согласно этому высказыванию обязательными субъектами являются государство и государственные органы. Бесмысленно оспаривать данное положение, однако перечень обязательных субъектов не ограничивается лишь этими двумя. Е.Б. Лупарев, М.Б. Добробаба и Т.В. Мокина определяют следующие признаки обязательного субъекта публичных правоотношений [11, с. 95-96]:

- организационное или биологическое обособление;
- наличие публично-правовой правосубъектности;
- наличие публично-правового статуса и компетенции;
- наличие полномочий властного характера.

Исходя из представленных критериев, обязательными субъектами публичных правоотношений по общему правилу являются государство, государственные органы и учреждения, субъекты РФ, органы субъектов РФ, муниципальные образования, органы муниципальных образований, должностные лица данных органов. Также к таким субъектам можно отнести те организации, которых

по закону наделили сингулярными государственными, муниципальными полномочиями (например, нотариат). Соответственно, все остальные субъекты являются факультативными. Однако и государство, и субъекты РФ, и муниципальные образования опосредуют свое участие в публичных правоотношениях через свои органы. Данные категории – это собирательные понятия, юридические фикции, содержащие в себе не правовое, а скорее политическое и идеологическое наполнение. Таким образом, перечисленные субъекты пребывают, в своем роде, в «вакууме» правовой ткани публичных правоотношений. Другое дело, например, государственные органы, выполняющие свои конкретные функции и несущие юридическую ответственность (в отличие от государства). О государстве, как о непосредственном субъекте правоотношений, говорят только в том случае, если невозможно конкретизировать государственный орган, выражающий его интересы [11, с. 106].

В связи с вышесказанным, считаем целесообразной идею дифференцирования обязательных субъектов на формальные и фактические. К первой группе относим государство, субъекты РФ, муниципальные образования, а ко второй – органы этих структур и их должностные лица, организации, наделенные законом властными полномочиями.

Хотелось бы поподробнее остановиться на общественных образованиях как субъектах публичных правоотношений, а именно на такой категории, как народ. Потому как вопрос об их статусе в публичных правоотношениях является дискуссионным. Согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации, власть принадлежит исключительно народу, который, в свою очередь, реализует эту власть в непосредственной форме (посредством свободных честных выборов, референдума) либо через органы государственной власти, органы местного самоуправления. Но так ли это на самом деле? Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. определяет перечень вопросов, которые не могут выноситься на народное обсуждение, в числе которых – досрочное прекращение (продление) сроков полномочий Президента РФ, Государственной Думы, Совета Федерации, досрочные выборы; вопросы о perso-

нальном составе федеральных органов государственной власти; принятие (изменение) федерального бюджета и т. д. А ведь данные вопросы являются основополагающими, определяющими дальнейшее направление развития государства и его народа. Каким же тогда образом народ может изъявить свою волю, не соглашаясь с действительностью, не ясно. Что касается выборов, то в большинстве случаев многие неправящие партии оспаривают их честность и достоверность результатов (хотя оспаривание результатов выборов оппозицией является привилегией демократического строя, не стоит забывать русскую поговорку – «нет дыма без огня»). Формы осуществления непосредственной демократии все равно предусматривают участие в реализации компетенции (как неотъемлемого признака обязательного субъекта публичных правоотношений) народа избирательных комиссий и комиссий по проведению референдума. Ю.А. Тихомиров [12, с. 52] отмечает то, что на современном этапе де-факто народ пребывает вне развития компетенции, хотя де-юре он не может рассматриваться вне «компетенционного измерения». Народ становится субъектом публичного правоотношения только в том случае, если ему позволяет это сделать государство, а не по своему собственному волеизъявлению [11, с. 129]. То есть непрерывная прерогатива непосредственной реализации полномочий властного характера у народа отсутствует. Следовательно, говорить о народе как о реальной движущей силе, влияющей на государство (в мирных корректных рамках), приходится далеко не всегда. В этом усматривается некая противоположность интересов общества и государства. Соответственно и причислять народ к обязательным субъектам публичных правоотношений также не представляется возможным.

В зависимости от того, субъективными правами или обязанностями в большей степени наделен субъект публичных правоотношений, разделяют обязанную сторону и управомоченную. По общему правилу обязанной стороной является субъект, противоположный тому, который имеет публично-правовой статус и компетенцию, полномочия властного характера.

Однако если взглянуть на эту ситуацию под другим углом, становится очевидно, что

такое подразделение субъектов публичных правоотношений имеет весьма условный характер. Во-первых, такое однополярное соотношение – довольно редкое явление, хоть и проявляется наиболее часто именно в публичных правоотношениях. И в таком случае необходимо говорить о соразмерности объемов прав и обязанностей у конкретных субъектов в конкретных правоотношениях, чтобы определить к которой из сторон они относятся. Во-вторых, управомоченное лицо обязано пользоваться своими публичными правами, таким образом, право в данном случае приобретает статус обязанности. Другими словами, если, например, должностное лицо государственного органа является управомоченной стороной по отношению к индивидуальному частному лицу (гражданину, лицу без гражданства), вступающему в публичные отношения, то оно же является и обязанной стороной по отношению к государству, от чьего имени оно выполняет свои функции. Должностное лицо не является полностью распорядителем своих правомочий, поскольку за его спиной, подобно третьему лицу, стоит государство.

По количественному признаку все субъекты правоотношений подразделяются на индивидуальные (физические лица) и коллективные (всевозможные организации). Первооткрывателем данного основания классификации субъектов правоотношений был Е.Н. Трубецкой.

К индивидуальным субъектам публичных правоотношений относятся физическое частное лицо (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства, лицо с двойным гражданством), представляющее собой обязанную сторону и факультативный статус в публичных правоотношениях, и физическое должностное лицо, являясь управомоченной стороной по отношению к первому.

Мы считаем необходимым подразделять физическое должностное лицо на:

– множественное должностное лицо. Оно является одним из сотрудников в штате государственного органа, органа местного самоуправления;

– единоличное должностное лицо. Данное лицо представляет собой всецело государственный орган и в тоже время является его должностным лицом. Так, одно из постановлений Конституционного Суда Рос-

сийской Федерации [13] обозначает Президента Российской Федерации как постоянно действующий орган государственной власти, который реализует свои полномочия как единоличный глава государства.

Коллективные субъекты были рассмотрены ранее при анализе обязательных и факультативных субъектов, однако обратим внимание на некоторые «подводные камни», связанные с коллективными субъектами на примере понимания этой категории Е.Н. Трубецким. Подразумевая под юридическим лицом обязательно коллективное объединение, он допускает две неточности. Во-первых, корректней использовать термин «организация», потому как «юридическое лицо» обозначает скорее разновидность правосубъектности организаций. Во-вторых, коллективность является необязательным признаком организации, т. к. современное законодательство предусматривает возможность существования организаций, состоящих из одного лица (например, в п. 2 ст. 7 ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»).

По критерию первостепенности различают первичный субъект и производный субъект. Первым начал разрабатывать данный критерий И.А. Покровский, полагающий, что человек (физическое лицо) последовательно продолжает свое существование уже в организации (юридическом лице) [14, с. 151]. А организация является совокупностью физических лиц, преследующих общую цель. Если размышлять глобально, то человек первичен по отношению ко всей правовой среде, к любому правовому понятию. Человек не создавал законов химии или физики, он их открыл, но право – это целиком и полностью творение рук человека в частности, и цивилизации в целостности.

Таким образом, мы считаем, что приведенная классификация субъектов публичных правоотношений является наиболее устойчивой и в тоже время максимально отражающей особенности публичных правоотношений и их субъектов как таковых.

1. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб., 1999.
2. Волос А.А. Животные – субъект права? URL: http://zakon.ru/discussions/zhivotnye__subekt_p_rava/1982 (дата обращения: 12.02.2014).

3. *Алексеев С.С., Архипов С.И.* [и др.]. Теория государства и права. М., 2005.
 4. *Аргунова Ю.Н.* Права граждан с психическими расстройствами. М., 2007.
 5. *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958.
 6. *Миронов О.Э.* Субъекты советского государственного права: автореф. дис. ... канд. юр. наук. Саратов, 1969.
 7. *Затулина Т.Н.* Конституционно-правовой статус участников налоговых правоотношений // Современное право. 2007. № 4. С. 57-59.
 8. *Герашченко И.Н.* Публичный субъект: некоторые проблемы определения понятия // Вопросы экономики и права. 2011. № 3. С. 175-180.
 9. *Лавренюк А.В.* Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2007.
 10. *Тарановский Ф.В.* Энциклопедия права. СПб., 2001.
 11. *Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В.* Общая теория публичных правоотношений: монография. М., 2011.
 12. *Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001.
 13. По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия: постановление Конституционного суда РФ № 12-П от 11 июля 2000 года // Российская газета. 2000. № 140.
 14. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М., 2001.
-
1. *Trubetskoj E.N.* Entsiklopediya prava. SPb., 1999.
 2. *Volos A.A.* Zhivotnye – sub"ekt prava? URL: http://zakon.ru/discussions/zhivotnye_subekt_prava/1982 (data obrashcheniya: 12.02.2014).

Поступила в редакцию 11.05.2014 г.

UDC 34.023

SUBJECTS OF PUBLIC RELATIONS: PROBLEMS OF UNDERSTANDING AND CLASSIFICATION

Stanislav Eduardovich SHINDYAPIN, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Post-graduate Student, Theory of State and Law Department, e-mail: edexter2010@gmail.com

Relevance of the mentioned perspective is caused by that today there is no uniform conventional classification of subjects of public legal relationship. An attempt to define the criteria for the classification of subjects of public law, reflecting the specificity of this type of relationship, is made. The author's definition of "subject of public law", as well as identifying differences in the content between its related concepts "subject of public legal relationship" and "participant of the public legal relationship" is presented. Also attention is drawn to the problem of inconsistency in the use of the common terminology used in relation to entities involved in public relations. The principal features of public legal entities, allowing distinguishing them from subjects of private law relations are designated. Also relevant in the modern realities of the problem of the public status of such categories of subjects of public relations as a people is considered. In the course of research the historicism method, and also analysis and synthesis methods was used.

Key words: classification; subject of law; subject of public legal relationship; participant of public legal relationship; obligatory subject; official.