

К вопросу о рецепции норм Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. в сфере правовой защиты государственного имущества в Российской Федерации

С. И. Файнгерш

кандидат юридических наук, начальник Управления приватизации городского имущества
Департамента городского имущества города Москвы.

Адрес: Департамент городского имущества города Москвы,
125993, г. Москва, 1-й Красногвардейский проезд, д. 21, стр. 1

E-mail: fayngershsi@mos.ru

Д. Д. Зубков

аспирант кафедры судебной экспертизы юридического факультета
Национального исследовательского Нижегородского государственного
университета им. Н. И. Лобачевского

Адрес: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный
университет им. Н. И. Лобачевского», 603950, Н. Новгород, проспект Гагарина, 23.

E-mail: gezhez@mail.ru

On the Issue of the Reception of the Norms of the Civil Code of the RSFSR of 1922 in the Field of Legal Protection of State Property in the Russian Federation

S. I. Fayngersh

PhD in Law, Head of the City Property Privatization Department
Department of City Property of Moscow

Address: Department of City Property of Moscow, 21 Krasnogvardeysky st. passage bld 1,
Moscow, 125993, Russian Federation.

E-mail: fayngershsi@mos.ru

D. D. Zubkov

Post-Graduate Student of the Department of Forensic Science of the Faculty of Law of National Research
Nizhny Novgorod State University N. I. Lobachevsky

Address: National Research Nizhny Novgorod State University N. I. Lobachevsky,
23 Gagarin Avenue, N. Novgorod, 603950, Russian Federation.

E-mail: gezhez@mail.ru

Аннотация

В настоящей статье рассмотрены вопросы рецепции положений ГК РСФСР 1922 г. в современных условиях с учётом необходимости более детальной правовой защиты сделок с имуществом публично-правовых образований, нормативно-правовое регулирование которых предполагает большую императивность. Исходя из этого авторами обозначены основные пробелы в существующих правовых механизмах защиты публичного имущества от нецелесообразного использования данного имущества лицами, принимающими решение об определении юридической судьбы имущества публично-правовых образований. С целью усовершенствования существующих механизмов правовой защиты сделок с публичным имуществом авторами, базируясь на историческом методе, был проанализирован комплекс норм, содержащихся в ГК РСФСР 1922 г., и дана оценка их эффективности в существующих условиях. Отмечены основные положения исследуемых норм права, содержащихся в ГК РСФСР 1922 г., которые находят отражение в существующем законодательстве и правоприменительной практике. Выделены основные предложения о рецепции императивных норм советского гражданского законодательства, закреплённых в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г., в современных условиях с целью исключения коррупционных и антиконкурентных рисков, возникающих в ходе вовлечения в гражданский оборот имущества публично-правовых образований.

Ключевые слова: гражданское законодательство, рецепция советского права, участие публично-правовых образований в гражданском обороте, публичное имущество.

Abstract

This article examines the issues of the reception of the provisions of the Civil Code of the RSFSR of 1922 in modern conditions, taking into account the need for more detailed legal protection of transactions with the property of public law entities, the legal regulation of which implies a great imperative. Based on this, the authors have identified the main gaps in the existing legal mechanisms for protecting public property from the inappropriate use of this property by persons making a decision on determining the legal fate of public property. In order to improve the existing mechanisms of legal protection of transactions with public property, the authors, based on the historical method, analyzed the set of norms contained in the Civil Code of the RSFSR 1922, and assessed their effectiveness in the existing conditions. The main provisions of the studied norms of law contained in the Civil Code of the RSFSR of 1922, which are reflected in the existing legislation and law enforcement practice, are noted. The main proposals on the reception of the peremptory norms of the Soviet civil legislation, enshrined in the Civil Code of the RSFSR of 1922, in modern conditions are highlighted in order to eliminate corruption and anti-competitive risks arising from the involvement of public legal entities in the civil turnover of property.

Keywords: civil legislation, reception of Soviet law, participation of public law entities in civil circulation, public property.

Участие публично-правовых образований, к которым относятся Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, в гражданско-правовых отношениях регулируется главой 5 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), состоящей из 4 статей (124–127)¹, содержание которых сводится к тому, что публично-правовые субъекты участвуют в таких отношениях на равных с частноправовыми (гражданами и их объединениями – юридическими лицами), действуют, подобно юридическим лицам (пункт 1 статьи 53 ГК РФ) через свои органы и должностных лиц, отвечают, в отличие от большинства юридических лиц (статья 56 ГК РФ), не всем своим имуществом, а только нераспределенной (казной, т. е. имуществом, не переданным на права оперативного управления или хозяйственного ведения – пункт 4 статьи 214 и пункт 3 статьи 215 ГК РФ) и не ограниченной в обороте (пункт 2 статьи 129 ГК РФ) его частью, в отношениях, осложненных иностранным элементом, обладают иммунитетом, а во всем остальном являются квазигирическим лицом.

Кроме этого, ГК также устанавливает примат финансового и административного права (пункт 3 статьи 1), приоритет законодательства о приватизации (статья 217) и законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в части порядка размещения государственного или муниципального заказа и условий государственного или муниципального контракта (абзац 2 пункта 2 статьи 525, пункт 1 статьи 527, статьи 765 и 768)².

Таким образом, гражданское законодательство путем выведения из-под своего непосредственного регулирования (сохраняя регулятивную функцию субсидиарно) под регулирование специальных законов защищает отношения отчуждения государственного имущества и распределения бюджетных и иных публичных средств, методами правового регулирования которых являются преимущественно императивные запреты и предписания.

Важность такой повышенной правовой защиты и более детальной, чем во взаимоотношениях между частными субъектами регламентации очевидна: государственная собственность субъекта Российской Федерации является экономической основой деятельности органов государственной власти соответствующего региона (статья 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ³), а муниципальная – местного самоуправления (статья 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴), т. е. рациональное и эффективное использование публичного имущества затрагивает интересы всех жителей соответствующей территории, уплачивающих налоги и

2019 г., с изм. от 28 апреля 2020 г.). – URL: СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2020 г.). – URL: СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29 декабря 2020 г.). – URL: СПС «КонсультантПлюс».

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 8 декабря 2020 г.). – URL: СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 27 декабря

неналоговые платежи на формирование такой имущественной массы, с одной стороны, и претендующих на получение государственных или муниципальных услуг за счет расходных обязательств соответствующего бюджета или иных мер финансовой поддержки (получение финансирования в иных предусмотренных законом формах) из бюджетов – с другой.

В отличие от Российской Федерации, которая в силу требований пункта «о» статьи 71 Конституции Российской Федерации обладает исключительными полномочиями по принятию гражданского законодательства, остальные публично-правовые образования, как и иные участники гражданского оборота, сами не могут влиять на правовое регулирование своего участия в нем, однако, в отличие от иных участников гражданского оборота, они обладают повышенной ответственностью перед населением.

Очевидно также, что риски, присущие участию в гражданском обороте публичного имущества (как и любого иного имущества, управляемого не собственником непосредственно), сопряжены с такими факторами, как непрофессионализм лиц, управляющих этим имуществом, и коррупционный риск. Целью законодательства в связи с этим выступает разработка правовых механизмов минимизации этих факторов путем установления для публично значимого имущества такого режима, при котором усмотрение (дискреция) лица, принимающего решение о юридической судьбе такого имущества, было бы сведено к минимуму.

Эти соображения и подталкивают законодателей во всем мире регулировать отношения публичной собственности императивными нормами специальных законов.

В этой связи целесообразным представляется исследование истории отечественного государства и права, в процессе изучения которого можно выявить наиболее подходящие для современных условий образцы правовых механизмов защиты публичного имущества.

Проанализировав историю государства и права России, можно сделать вывод, что указанные выше образцы находят свое отражение в положениях Гражданского кодекса РСФСР (ГК РСФСР 1922), принятого 31 октября 1922 г.¹ Данный зако-

нодательный акт был первым в России кодифицированным актом гражданского законодательства, не считая деятельности М. М. Сперанского по систематизации царских указов в части I тома X Свода законов Российской империи (Свод законов гражданских), который по содержанию норм не соответствовал сложившимся на тот момент общественным отношениям уже в момент первого обобщения (т. е. к 1832 г.), и совершенно не соответствовал потребностям торгового и менового оборота, что признавалось как дореволюционными², так и советскими юристами [1. – С. 68]. Таким образом, история российского государства и права качественного дореволюционного гражданского законодательства не имеет, что обуславливает обращение к содержанию «гражданского кодекса пролетарской диктатуры» [3. – С. 68].

Итак, Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. – первый в истории российского государства и права кодифицированный акт гражданского законодательства в силу принятия его в конкретно-исторических условиях ставил своей целью защиту публичных интересов, ущемляя при этом частные, что, однако, не мешает использовать выработанные им механизмы при их критичном восприятии. Поэтому неслучайно современное региональное законодательство в части содержащихся в кодексе административно-правовых норм (относящихся, в отличие от норм законодательства гражданского к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункт «к» части 1 статьи 72 Конституции России³) и в части управления государственным имуществом (вопросы которого являются дискреционным полномочием соответствующих регионов в соответствии с пунктом 1 статьи 26.12 Закона № 184-ФЗ) воспроизводит многие из таких механизмов.

Примером использования таких механизмов может служить Положение, утвержденное Постановлением Правительства Москвы от 29 июня 2010 г. № 540-ПП (далее – Положение) «Об управлении объектами нежилого фонда, находящимися в собственности города Москвы».

¹ См.: Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР». – URL: [https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0_\(1922\)](https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0_(1922)).

² Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. – М.: СПАРК, 1995. – С. 42.

³ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). – URL: СПС «КонсультантПлюс».

¹ См.: Постановление ВЦИК от 11 ноября 1922 г. «О введении в действие Гражданского кодекса РСФСР». – URL: [https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0_\(1922\)](https://ru.wikisource.org/wiki/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81_%D0%A0%D0%A1%D0%A4%D0%A1%D0%A0_(1922)).

Согласно Положению используются дополнительные способы защиты публичных интересов путем императивного установления особенностей (условий договоров) пользования государственным имуществом города Москвы, такие как:

- возложение на арендатора обязанности проведения капитального ремонта (как было предусмотрено в примечании к статье 159 ГК РСФСР 1922 г. и предусмотрено в пункте 2.5.7 Постановления Правительства Москвы № 540-ПП);
- страхование за счет арендатора (согласно статье 164 ГК РСФСР 1922 г., пункту 2.4.1.2 Постановления Правительства Москвы № 540-ПП);
- только предварительно согласованная передача третьим лицам (в соответствии с примечанием к статье 168 ГК РСФСР 1922 г., пунктом 3.3.1.15 Постановления Правительства Москвы № 540-ПП);
- максимальный срок пользования (предусмотрен статьей 154 ГК РСФСР 1922 г., пунктом 3.3.1.8 Постановления Правительства Москвы № 540-ПП).

При этом, например, в отличие от примечания к статье 179 ГК РСФСР 1922 г. пункты 2.5.11–2.5.13 Положения предполагают не только безусловный безвозмездный переход арендодателю неотделимых улучшений по окончании срока договора, но и возможность их возмещения в случаях, если это прямо оговорено в дополнительном соглашении или изначальном договоре, если иное не установлено правовыми актами Правительства Москвы и в порядке, установленном правовым актом Правительства Москвы (которого *de lege lata* не существует). Указанное свидетельствует, что несмотря на явные параллели, вполне можно взвешенно и адресно применять удачные приемы и инструменты ГК РСФСР.

Действующий Гражданский кодекс Российской Федерации по всем приведенным условиям предусматривает диспозитивные нормы, которые целесообразно сохранить для использования частноправовыми субъектами.

Вместе с тем специальной нормой, регулирующей отношения, осложненные участием публично-правового образования, либо специальным законом, регулирующим особенности оборота государственного или муниципального имущества по приведенным условиям вовлечения его в отношения пользования, целесообразно предусмотреть императивные нормы, которые исключат усмотрение лиц, заключающих договоры от имени публично-правового образования, по выбору условий такого договора, а следовательно, коррупционные и антиконкурентные риски, а также обеспечат:

- дополнительную защиту и априори ответственное и бережное отношение к публичному имуществу со стороны пользователей;
- сохранение государственного или муниципального имущества именно в публичном обороте без приобретения на него прав отдельных пользователей через непрозрачные механизмы капитальных вложений в улучшения и ремонт имущества;
- прозрачность, понятность и, главное, стандартность условий пользования государственным или муниципальным имуществом, а значит, и его конкурентность, инвестиционную привлекательность и большую простоту в его оценке как в обыденном, так и в профессиональном плане.

Список литературы

1. Бочаров О. Е. История регионального управления государственным имуществом России: по материалам курско-орловского управления государственными имуществами, 1875–1918 гг. // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2007. – Т. 17. – № 43-1. – С. 60–64.
2. Бочаров О. Е. Формирование мировоззрения ученого : автореф. дис. ... канд. ист. наук. – Курск, 2007.
3. Иоффе О. С. Избранные труды. – М. : СТАТУТ, 2003.
4. Косинов В. А. Проблемы государственного регулирования приватизации государственного и муниципального имущества // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 1 (85). – С. 5–7.
5. Раскотиков И. С. Правовая защита государственного имущества как фактор устойчивого и сбалансированного развития общества. Отражение проблемы в российской правоприменительной практике // Научное обозрение. Серия 2: гуманитарные науки. – 2013. – № 3–4. – С. 49–56.