

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2024-3-56-61>

Проблема разграничения гражданско-правовых отношений и отношений властного характера

А. С. Гуреев

юрист ООО «Эвокарго».

Адрес: ООО «Эвокарго»,

129085, Москва, ул. Годовикова, 9, стр. 4.

E-mail: opotunidad16@mail.ru

The Problem of Differentiation of Civil Law Relations and Power Relations

A. S. Gureev

Lawyer of Evokargo LLC.

Address: Evokargo LLC,

9, building 4, Godovikova Street, Moscow, 129085, Russian Federation.

E-mail: opotunidad16@mail.ru

Аннотация

Данная статья посвящена проблемным аспектам правового статуса публично-правовых образований – Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Автор выдвигает ряд предложений по развитию действующего законодательства и судебной практики. Почти каждый из регулируемых правом элементов статуса публично-правового образования регулируется не только нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, но и нормами федеральных законов, которые могут как весьма существенно уточнять нормы Гражданского кодекса, так и устанавливать совершенно иной правовой режим, нежели бланкетная норма Гражданского кодекса, имеющая общий характер. Исследуется вопрос о разграничении предмета гражданского законодательства и публично-правовых отраслей законодательства. В предмет исследования вошли вопросы о соотношении вещных и имущественных прав, о характеристике правоотношений в качестве властных, о гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований, в частности вопрос о юрисдикционном иммунитете.

Ключевые слова: гражданское право, частное право, государство, право собственности, ограниченные вещные права, юридическая ответственность, юрисдикционный иммунитет.

Abstract

This article is devoted to problematic aspects of the legal status of public legal entities – the Russian Federation, its subjects and municipalities. The author puts forward a number of proposals for the development of current legislation and judicial practice. Nearly each of the elements of the status of a public legal entity regulated by law is regulated not only by the norms of the Civil Code of the Russian Federation, but also by the norms of federal laws, which can both very significantly clarify the norms of the Civil Code of the Russian Federation and establish a completely different legal regime than the Russian Civil Code the blanket norm having a general nature. The issue of distinguishing the subject of civil legislation and public law branches of legislation is also considered. The subject of the study includes questions about the relationship between real and property rights, about the characteristics of legal relations as authoritative, about the civil liability of public legal entities, in particular the issue of jurisdictional immunity.

Keywords: civil law, private law, state, property rights, limited proprietary rights, legal liability, jurisdictional immunity.

Основной проблемой трансформации правового статуса государства является проблема определения той или иной категории общественных отношений с участием государства в качестве государственно-властных – т. е. проблема границ частного права [4].

Вопреки распространенному мнению, исключение отношений властного характера из сферы действия норм гражданского законодательства, предусмотренное частью 3 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), не имеет абсолютного характера. Законодатель вправе предусмотреть случаи распро-

странения норм ГК РФ и федеральных законов, содержащих нормы гражданского права, на отношения, основанные на подчинении одной стороны другой, а не на равенстве сторон. Вместе с тем эта возможность пока не переходит в категорию относящихся к действительности. В результате при столкновении с объективной необходимостью введения частноправовых институтов в публично-правовые отношения разработчики нормативных актов предпочитают формировать новый инструмент, не основанный на нормах частного права. Таков, например, договор об инвестиционном налоговом кредите, согласно статье 66 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ). В результате стороны не могут использовать все преимущества частноправового регулирования, что практически обесмысливает нововведения.

С другой стороны, современная тенденция по усилению публично-правовой составляющей в регулировании всего спектра общественных отношений в сфере создания, оборота, использования имущества и владения им [12] отнюдь не снижает значимости договора как инструмента правового регулирования отношений между конкретными, индивидуально-определенными участниками имущественного оборота. Напротив, его значение как единственного средства выражения субъектами права своей воли существенно возрастает. Вряд ли стоит недооценивать единственное средство активной защиты интересов субъектов гражданского права, которое признается законом. Баланс между диспозитивностью и публично-правовым регулированием отношений в сфере предпринимательской деятельности российским законодательством и практикой еще не найден [9].

Значимость судебной практики в современном правовом регулировании все сложнее преувеличивать. Уже не вполне уместен ставший традиционным аргумент о том, что водоразделом между системой континентального права и системами общего права является роль суда, который будто бы ограничен применением права и не вмешивается в сферу компетенции законодательной власти [1].

В России происходит трансформация правовой системы, направленная на размывание принципа исключительности нормативных правовых актов. Все большее значение придается их толкованию и судебному усмотрению при разрешении конкретных дел. Кроме того, именно су-

дебная практика зачастую предвосхищает теорию. А. В. Малько, например, указывает, что объектом полномасштабного теоретического исследования категория законного (или охраняемого законом) интереса стала значительно позже, чем объектом судебно-правовой защиты [8].

Значимым для определения границы между сферами действия норм публичного и частного права можно назвать практику Конституционного суда Российской Федерации, который неоднократно конкретизировал положения нормы части 3 статьи 2 ГК РФ.

В частности, в своих Определениях от 21 июня 2001 г. № 173-О и от 3 июля 2008 г. № 630-О-П Конституционный суд приходил к выводу о том, что исковые требования налогоплательщика, уплатившего излишнюю сумму денежных средств в качестве налога, о ее возврате из бюджета соответствующего уровня (т. е. публично-правовые отношения) подчиняются частноправовым, по сути, требованиям ГК РФ о сроках исковой давности. Отметим, что действующее законодательство не содержит прямо установленного правила о распространении сроков исковой давности, установленных гражданским законодательством, на отношения по возврату налогов из бюджета, но это правило может быть выведено путем толкования.

Это несколько противоречит ранее заявленной позиции Конституционного суда Российской Федерации, состоящей в том, что применение положений гражданского законодательства в конкретных спорах зависит от того, являются ли спорные имущественные правоотношения гражданско-правовыми, а нарушенное обязательство – денежным. Если же они таковыми не являются, то необходимо ответить на вопрос о том, имеется ли указание законодателя о возможности их применения к спорным правоотношениям (п. 3 мотивировочной части Определения Конституционного суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 г. № 99-О).

Окончательно разрешило данный вопрос Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 24 марта 2017 г. № 9-П – Конституционный суд, сославшись в том числе на приведенные выше определения, сформулировал новое правило, согласно которому система действующего налогового регулирования не исключает использование норм гражданского законодательства. Очевидно, что данная логика применима не только к отношениям по сбору и уплате

налогов, но и к любым отношениям, характеризующимся как государственно-властные.

Согласно Постановлению Конституционного суда Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 10-П, конституционные принципы правового государства требуют, чтобы федеральный законодатель при выборе средств и способов правового воздействия на субъекты предпринимательской деятельности основывался на сложившейся в Российской Федерации отраслевой системе правового регулирования и общих принципах соответствующих отраслей права – публичного или частного. При этом он вправе и обязан учитывать социальные, экономические и иные факторы, определяющие объективные пределы его конституционных полномочий.

На уровне Верховного суда Российской Федерации был разрешен другой спор о применимости к отношениям, находящимся в сфере действия публичного права, норм частного права, а именно спор о применении к необоснованно взысканным штрафам норм ГК РФ о кондикционном обязательстве – неосновательном обогащении. Верховный суд Российской Федерации в Постановлении от 24 марта 2016 г. № 7 (ред. от 22 июня 2021 г.) «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» разграничил экономические санкции, необоснованно взысканные органами государственной власти, и неосновательное обогащение в гражданско-правовом смысле. Практическим последствием такого разграничения стала невозможность взыскания заявителями требований к налоговым органам процентов за пользование чужими денежными средствами (ст. 395 ГК РФ) в отношении платежей в бюджеты различных уровней. При этом Верховный суд в том же пункте указанного Постановления назвал правомерными иски о возмещении убытков, вызванных в том числе необоснованным взиманием сумм экономических (финансовых) санкций, если законом не предусмотрено иное (п. 38 указанного Постановления).

Несмотря на то, что договор традиционно относится к инструментам частного права, а теория административного договора в российской правовой науке не сложилась, на практике договоры все сильнее проникают в структуру публичного права. Российская юридическая доктрина отказывается в гражданско-правовой природе договору об инвестиционном налоговом кредите именно в

силу того, что этот договор носит властный характер [11]. С другой стороны, способы обеспечения исполнения налогоплательщиками своих налоговых обязательств подчиняется нормам ГК РФ об акцессорных обязательствах лишь subsidiarily в части, не противоречащей НК РФ. Это принципиально отличается от положения норм гражданско-правового характера, содержащихся в тексте иных федеральных законов, которые, напротив, должны соответствовать ГК РФ.

Характеристика нормой части 3 статьи 2 ГК РФ исключенных из сферы действия гражданского законодательства отношений как отношений властного характера, основанных на подчинении одной стороны другой, допускает расширительное толкование. В этой связи некоторые исследователи позволили себе отнести целый спектр сугубо частноправовых отношений между формально равноправными субъектами к категории отношений, не подпадающих под действие норм гражданского законодательства. Например, О. В. Гутников полагает отношения общего собрания участников (акционеров) в отношении юридического лица «частноправовыми, неимущественными отношениями власти и подчинения» [5. – С. 16]. В многочисленных трудах А. С. Лалетиной также содержится указание на несводимость властных отношений к отношениям государственного принуждения¹.

Ю. С. Харитоновна пишет, что в рамках гражданского права возникают не властные, но «управленческие отношения и соответствующие им организационные формы, которые строятся на началах координации». При этом исследователь сама указывает на государственное управление как на функцию, основанную на *господстве управляющего над лицом* или имуществом [12. – С. 48]. Примечательно, что Ю. С. Харитоновна не проводит разницы между лицом и имуществом, что лишний раз подчеркивает и без того очевидно властный характер таких отношений. Даже имущественные отношения государства как собственника имущества и лица, осуществляющего полномочия по его администрированию, фактическому использованию в интересах государства, юридически закреплены в таких фор-

¹ Основные направления сотрудничества Республики Беларусь и Российской Федерации в экономической сфере : Часть 1. Учебное пособие / Р. А. Курбанов, А. С. Лалетина, О. В. Шведкова [и др.]. – Москва : Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2017. – 95 с.

мах, как, например, хозяйственное ведение, оперативное управление, доверительное управление и т. д. Нельзя полностью согласиться с мнением В. Р. Авхадеева о юридической невозможности частнопроводного управления, поскольку «...само по себе управление основано на подчинении воли управляемого воле управляющего» [2].

В российской науке гражданского права существует и версия о том, что в данном случае речь идет не о передаче властных полномочий, а только о наделении субъектов гражданского права в том или ином объеме правомочиями по владению, пользованию или распоряжению чужим имуществом. О. В. Гутников, говоря о гражданско-правовых отношениях корпоративного управления, указывает, что они основаны на методе частнопроводной субординации, а не на равенстве и автономии воли [5. – С. 45].

Данные воззрения отразил в своих трудах и В. Е. Чиркин, разграничив власть на частную и публичную [14]. Такое вольное истолкование положений закона не могло не привести к очевидным ошибкам. Так, В. В. Долинская к властным отношениям несколько поспешно относит договоры поставки и подряда для государственных и муниципальных нужд (§ 4 гл. 30, § 5 гл. 37 ГК) [6], что очевидно противоречит положениям как ГК РФ о соответствующих договорах, так и Федерального закона № 44-ФЗ. Безусловно, стоит учитывать точку зрения О. А. Беляевой, состоящую в том, что право публичных закупок нельзя относить к подсистеме гражданского законодательства, т. к. оно во многом является правовым отражением именно публичных интересов, тем более что, как справедливо отмечает та же автор, контракты – это всецело расходы бюджета, поэтому здесь должен однозначно признаваться примат публичного законодательства [3]. Однако О. А. Беляева говорит в данном случае не о сущем, но о должном, рассуждая *de lege ferenda*¹. Вместе с тем очевидно, что предложения такого рода должны быть конструктивными – говоря о примате «публичного законодательства» (видимо, имеется в виду бюджетное законодательство, – А. Г.), необходимо закрепить формулу такого приоритета – либо нормы гражданского законодательства носят в отношении государственных контрактов бланкетный характер, либо

система конкурентного определения поставщиков товаров работ и услуг подчиняется нормам бюджетного законодательства, а нормы гражданского законодательства применяются, если это прямо разрешено нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В этой связи стоит согласиться с предложением, выдвинутым А. А. Ивановым, о необходимости замены указания в исследуемой норме на «подчинение одной стороны другой» указанием на «государственно-властное принуждение» [7].

Отдельно следует отметить неоднозначность разграничения гражданско-правовых отношений и отношений властного характера в спорах, затрагивающих вопросы пользования недрами.

Так, К. И. Налетовым исследовалась правовая природа недропользовательской лицензии, а также решений органов государственной власти о предоставлении прав пользования недрами, аукционов на право пользования недрами. С одной стороны, и те, и другие представляют собой властный акт, с другой – гражданско-правовую сделку [10].

Проблемным является и вопрос о правовой природе договора, заключенного между двумя публично-правовыми образованиями и регулирующего имущественные отношения. С одной стороны, современная концепция частного права отказалась от критерия субъекта правоотношения в качестве критерия, определяющего его предмет. Говоря конкретнее, отношения между двумя субъектами, обладающими властными полномочиями, но имеющие своим предметом имущественные отношения, будут регулироваться нормами частного права.

В качестве вывода можно указать на следующие соображения. Современной тенденцией развития положения публично-правовых образований является постепенное развитие договорных инструментов в сфере публичного права. Например, вопрос о правовой природе договора, сторонами которого являются публично-правовые образования, а предметом – отношения имущественного характера, хотя и развивается на практике, тем не менее не находит отражения ни в судебной практике, ни в научных исследованиях. С одной стороны, критерий субъекта общественного отношения потерял значимость при определении правовой природы применимых к нему норм, а с другой – отнесение субъекта правоотношения к категории публично-правовых образований влияет на правовую при-

¹ Т.е. с точки зрения закона, издание которого желательно (лат).

роду заключенного им договора. Представляется, что отношения между двумя субъектами, обладающими властными полномочиями, но имеющие своим предметом имущественные отношения, должны регулироваться нормами частного права.

Представляется, что договоры, заключаемые в сфере действия норм публичного права, должны подчиняться (по крайней мере субсидиарно) нормам общей части ГК РФ о сделках и договорах. Это позволит сторонам таких договоров использовать все преимущества частноправового регулирования.

Несмотря на то, что, согласно части 2 статьи 3 ГК РФ, связывает применение норм гражданского законодательства и отношения публично-правовой природы с указанием на то законом, из судебной практики следует, что это указание не обязательно должно быть прямым, но может быть выведено судом путем толкования норм законодательства.

Необходимо изменить общее правило части 2 статьи 3 ГК РФ, исключаяющей из сферы действия гражданского законодательства отношения властного характера в целом. Чрезмерно широкое понимание отношений властного характера создает неопределенность в правовом регулировании отношений, предполагающих возможность дачи обязательных указаний. Очевидно, что частноправовые отношения, в которых одна из сторон (или уполномоченное ею лицо) имеет возможность давать другой обязательные указания, предполагают самостоятельный, добровольный характер подчинения соответствующего лица воле иного субъекта. При этом в публично-правовых отношениях такое согласие не требуется. В этой связи необходимо указание на государственно-властный характер отношений, ис-

ключенных из сферы действия гражданского законодательства.

Вопрос о правовой природе договора, заключенного между двумя публично-правовыми образованиями и регулирующего имущественные отношения, достаточно часто возникает в юридической литературе. Однако он практически всегда либо игнорируется исследователями, либо в отношении него высказывается суждение о незначительной распространенности и, следовательно, слабой востребованности на практике. Во-первых, договорные начала все сильнее проникают в сферу публичного права. Представляется целесообразным заранее упредить негативные последствия его стихийного развития путем упреждающего правового регулирования. Во-вторых, именно юридическая наука, в отличие от действующего законодательства и судебной практики, может позволить себе сугубо умозрительные исследования. В отношении договоров, регулирующих вопросы частного права и заключаемых между публично-правовыми образованиями, представляется, что современная концепция частного права отказалась от критерия субъекта правоотношения в качестве критерия, определяющего его предмет: факт участия в спорном правоотношении юридических лиц не обязательно означает наличие экономического спора, равно как и сам факт участия в суде в качестве стороны разбирательства лица, являющегося индивидуальным предпринимателем, еще не делает спор подлежащим рассмотрению в арбитражном суде – значение имеет суть спора, а не личность стороны. Говоря конкретнее, отношения между двумя субъектами, обладающими властными полномочиями, но имеющие своим предметом имущественные отношения, будут регулироваться нормами частного права.

Список литературы

1. 20 лет развития отраслевого законодательства: итоги и проблемы : монография / Р. А. Курбанов, Н. А. Абузярова, П. Б. Айтов [и др.] ; под общ. ред. В. Н. Плигина, Р. А. Курбанова. – Москва : Государственная Дума, 2014.
2. Авхадеев В. Р., Асташова В. С., Андриченко Л. В. Договор как общеправовая ценность : монография. – М. : ИЗиСП, Статут, 2018.
3. Беляева О. А. Уступка права требования по обязательствам, возникшим из публичных контрактов // Комментарий судебной практики / отв. ред. К. Б. Ярошенко. – Вып. 26. – М. : ИЗиСП, Контракт, 2020. – С. 4–18.
4. Берг Л. А. К вопросу о легитимности торговых санкций в рамках Всемирной торговой организации // Государство и право России в современном мире : сборник докладов. XXII Международная научно-практическая конференция Московского государственного юридического университета имени

О. Е. Кутафина (МГЮА). XXIII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Москва, 23–25 ноября 2022 г. – Часть 3. – М. : Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2023. – С. 348–352.

5. *Гутников О. В.* Гражданско-правовая ответственность в отношениях, связанных с управлением юридическими лицами : дис. ... доктора юрид. наук. – М., 2018.

6. *Долинская В. В.* Интересы в гражданском обороте, их оформление и обеспечение их баланса // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2021. – № 2. – С. 9–22.

7. *Иванов А. А.* Расширение предмета гражданского права: социальный аспект // *Закон.* – 2021. – № 9. – С. 94–103.

8. *Малько А. В.* Основы теории законных интересов // *Журнал российского права.* – 1999. – № 5 / 6. – С. 65–72.

9. *Налетов К. И.* Баланс воли сторон и норм законодательства в регулировании агентских отношений в спорте // *Законодательство.* – 2021. – № 3. – С. 16–22.

10. *Налетов К. И.* Гражданско-правовые проблемы недропользования // *Правовая парадигма энергетики в контексте устойчивого экономического роста.* – М. : Юрист, 2022. – С. 359–373.

11. *Ровнягина М. Н.* Значение предмета гражданско-правового договора для квалификации пределов договорного регулирования // *Закон.* – 2022. – № 11. – С. 151–162.

12. Современная концепция взаимодействия международного и внутригосударственного права / *А. Я. Капустин, В. Р. Авхадеев, Г. М. Азнагулова [и др.].* – М. : Инфра-М, 2023.

13. *Харитонова Ю. С.* Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. – М. : Инфра-М, 2011.

14. *Чиркин В. Е.* Современное государство. – М., 2001.