

Разграничение публичного и частного права как фактор межгосударственной интеграции

К. И. Налетов

кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова;
ведущий научный сотрудник лаборатории правовых исследований новых форм
межгосударственного сотрудничества и интеграции,
ведущий научный сотрудник
Центра международного права и сравнительно-правовых исследований
ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации».
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36;
ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»,
117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34.
E-mail: Naletov.KI@rea.ru

Differentiation of Public and Private Law as a Factor of Interstate Integration

K. I. Naletov

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Civil Law Disciplines of the PRUE;
Leading Researcher at the Laboratory of Legal Research
on New Forms of Interstate Cooperation and Integration,
Leading Researcher at the Center for International Law and Comparative Legal Studies
of Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
Address: Plekhanov Russian University of Economics,
36 Stremyanny Lane, Moscow, 109992, Russian Federation;
Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation,
44 B.Cheremushkinskaya Street, 117218, Moscow, Russian Federation.
E-mail: Naletov.KI@rea.ru

Поступила 25.04.2025 Принята к печати 10.05.2025

Аннотация

Статья посвящена проблеме разграничения публичного и частного права, а также критериев разделения права на отрасли. Автор предлагает придерживаться подхода о разделении права и так называемого позитивного права – законодательства. Также в статье обосновывается значимость частного права для межгосударственной интеграции. Особенность современной роли государства состоит в том, что она преодолела «маятниковое» движение от максимального дистанцирования от частных дел до высокого уровня огосударствления экономики. Происходит своего рода диффузия государства и юридического лица – первое все активнее участвует в предпринимательской деятельности, а второе все чаще обретает государственно-властные полномочия. При этом суверенное государство обладает юрисдикционным иммунитетом от судебного преследования, от обеспечения исковых требований к нему и от исполнения вступившего в законную силу судебного решения, вынесенного против него, а также защитой от национализации своего имущества, чего нет у частных лиц. Институт принудительного прекращения государством права собственности частного лица позволяет понять значимость частного права для межгосударственной интеграции: с одной стороны, национализация государственного имущества невозможна, но с другой – стоит государству передать имущество учрежденному им юридическому лицу, и имущество утрачивает защиту.

Ключевые слова: публичное право, частное право, гражданское право, гражданское законодательство, интеграция, экспроприация, национализация, юрисдикционные иммунитеты.

Abstract

The article is devoted to the problem of distinguishing public and private law, as well as criteria for dividing law into branches. The author suggests following the approach of separation of law and the so-called "positive law" – legislation. The article also substantiates the importance of private law for interstate integration. The peculiarity of the modern role of the state is that it has overcome the "pendulum" movement from maximum distancing from private affairs to a high level of nationalization of the economy. A kind of diffusion of the state and a legal entity is taking place – the former is increasingly involved in entrepreneurial activities, while the latter are gaining state authority. At the same time, sovereign States have jurisdictional immunity from prosecution, from enforcement of claims against them, and from the enforcement of a court decision that has entered into force against them, as well as protection from nationalization of their property, which private individuals do not have. The institution of compulsory termination by the state of a private person's property right makes it possible to understand the importance of private law for interstate integration. On the one hand, nationalization of state property is impossible, but on the other hand, if the state transfers property to a legal entity it has established, the property loses protection.

Keywords: public law, private law, civil law, civil law, integration, expropriation, nationalization, jurisdictional immunities.

Разделение публичного и частного права является основной, наиболее универсальной классификацией всех правовых явлений. Разграничение права и законодательства, напротив является относительным новшеством в области теории права. Роль государства в этом смысле экзистенциальна – именно государственно-властный характер регулируемых отношений (п. 3 ст.2 Гражданского Кодекса Российской Федерации¹), является, пожалуй, единственным безусловным² признаком нахождения их вне сферы действия норм частного права.

Политическая воля и культурно-цивилизационная общность населения являются значимыми факторами межгосударственной интеграции [13]. Однако в случае, например, с БРИКС можно говорить только об общей политической воле, поскольку БРИКС объединяет совершенно разные государства [12]. О единой политической воле государств – участников БРИКС можно говорить с определенной долей условности: общеизвестно противостояние КНР и Индии как государств – участников БРИКС; политическими противниками являются Эфиопия и Египет, два других государства – участника БРИКС. Именно поэтому в рамках БРИКС нельзя забывать о международных связях в горизонтальной плоскости – между частными лицами, на микро-

экономическом уровне. Их наличие позволяет поддерживать необходимые контакты как в условиях практически полного отсутствия политического диалога между государствами, так и в тех областях общественных отношений, которые находятся на тот или иной момент вне сферы предметного интереса государства. Тем более что само государство все чаще выступает в качестве субъекта частного права. Государственное регулирование шире правового по объему, поскольку предполагает использование неправовых методов воздействия на поведение субъектов³. Например, такая мера, как осуществление центральными банками валютных интервенций в целях поддержки обменного курса соответствующей национальной валюты не является правовым способом государственного регулирования,

³ Другую точку зрения высказывает Н. А. Пьянов, указывая на существование правового регулирования в догосударственном обществе и на наличие негосударственных правовых систем. Как он считает, это является неопровержимым доказательством того, что правовое регулирование не сводится к государственному и что понятие «правовое регулирование» по своему объему шире понятия «государственное регулирование» [9. – С. 64]. Если с первым доводом Н. А. Пьянова можно согласиться (общины, представлявшие собой протогосударственные образования, имели аппарат принуждения), то вопрос о наличии негосударственных правовых систем является дискуссионным. И очевидно, что существующие негосударственные правовые системы все же вторичны по отношению к государственной, так как в конечном итоге основаны на ней и не способны функционировать вне государства. А то, что государство способно регулировать отношения и вне права – бесспорно.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301.

² О. А. Красавчиков еще в советские годы указывал на то, что диспозитивность не является «эндемиком» гражданского права [3. – С. 43].

поскольку не устанавливает правила закупки валюты, а представляет собой практическое действие [6; 7]. Спорна природа своп-соглашений, которые заключаются между банками – субъектами гражданского права или между центральным банком и другими банками с целью регулирования валютной системы – целью, которая является публично-правовой [8].

Роль государства в обществах участников БРИКС традиционно высока. Новой тенденцией является то, что государства все активнее участвуют в отношениях, регулируемых частным правом не напрямую, но через своего рода «ушебти»¹, будь то государственные унитарные предприятия, государственные корпорации или акционерные общества с участием публично-правовых образований или лица, связанные с государством договорными обязательствами. Уникальность современной роли государства в том, что если ранее его участие в частноправовых отношениях можно было представить в виде яванского театра теней (ваянг-кулит), где плохие персонажи появляются строго с левой, а хорошие – строго с правой стороны, или в виде баллийского танца «Баронг», основанного на индуистской космогонической концепции «рва бхинедда» – вечной борьбы Баронга и ведьмы Рангды, в ходе которой последняя постоянно гибнет, но воплощается вновь в себя саму через цепь перерождений.

На современном этапе эта сансара² если не завершилась, то сильно изменилась – *роль государства начала трансформироваться. Оно все активнее участвует в предпринимательской деятельности, а его стихийные антагонисты – частные лица – получают государственно-властные полномочия.* Таким образом, современный мир – конвергенция анархо-капитализма и этатистских идей, сравнительно мирное сосуществование которых как нельзя лучше иллюстрирует парадокс Платона, заключающийся в том, что полная свобода переходит в

конце концов в тиранию сильных над слабыми. На практике функционирование частнособственных структур, конечно, возможно и на принципах холакратии: децентрализация власти, замена авторитарного лидерства авторитарностью роли каждого; объединение работников в так называемые круги, участники которых принимают на себя определенные роли в зависимости от компетенций. При этом в структуре существуют единые корпоративные правила, ее сотрудники имеют равные права и обязанности. Однако уже для крупных компаний, основанных на частной форме собственности, отсутствие иерархии означало возникновение хаоса, многократное увеличение числа конфликтов и споров, которые в конечном итоге будет разрешать руководитель, невольно получая властные полномочия.

Как отмечает М. Г. Мехтиев, «...встал вопрос о пересмотре как роли государства в функционировании внутренних рынков, так и роли государств и межгосударственных объединений в координации экономических потенциалов стран. Для достижения баланса этих целей требуется усиление роли государств и их объединений в функционировании уже сформировавшихся мировых рынков» [5].

Итак, государство внедряется в сферу деятельности частных компаний, а компании получают полномочия, ранее находившиеся в исключительной сфере компетенции государства.

При этом государство обладает юрисдикционным иммунитетом, который, конечно, подвергается определенной «эрозии» – в России вот уже 10 лет действует Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации»³, в основе которого лежит принцип функционального юрисдикционного иммунитета – исключения из сферы иммунитета действий, не являющихся действиями государственно-властного характера. Тем не менее многочисленные исключения не отменяют главного – наличия у государства иммунитета от обеспечения иска, от привлечения в качестве стороны судебного разбирательства, от исполнения судебного решения, тогда как *частные лица, наделенные государственно-властными полномочиями, в отличие от государства не пользуются юрисдикцион-*

¹ В Древнем Египте (Среднее Царство) размещенные в могиле статуэтки выполняли обязанности умершего, в частности, на работах на загробных полях Осириса. Небезынтересно и то, что наиболее распространенным переводом слова «ушебти» является слово «ответчик» или «кормилец» [1. – С. 473].

² В древнеиндийской и ранней буддистской мифологии – круговорот рождения и смерти, выход из которого возможен путем достижения «мокши» или «нирваны».

³ Российская газета. – 06.11.2015. – N 251.

ными иммунитетами. Если в отношении государства действует правило, согласно которому при решении вопроса о том, связана ли сделка, совершенная иностранным государством, с осуществлением его суверенных властных полномочий, суд принимает во внимание характер и цель такой сделки (п. 4 ст. 7 Федерального закона «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации»), то в отношении субъектов частного права, реализующих государственно-властные полномочия, такого правила нет.

Ограничена и возможность национализации имущества иностранного государства. Статья 32 Хартии Экономических прав и обязанностей государств запрещает государствам применять в отношении другого государства экономические, политические или любые иные меры принудительного характера, направленные как на ущемление его суверенных прав, так и на извлечение из этого какой-либо выгоды, а равно запрещает государствам поощрять применение таких мер. Еще более широкий подход демонстрирует Третий принцип Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (принята 24.10.1970 Резолюцией 2625 (XXV) на 1883-ем пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН)¹, который запрещает государству применять и поощрять применение не только экономических и политических мер, но и мер любого иного характера, не только направленных на ущемление суверенных прав другого государства, но и осуществляемых с целью подчинения себе его в осуществлении им своих суверенных прав и получения от этого любых преимуществ, а не только выгоды. Аналогичное правило содержит пункт 2 Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета (принята 21.12.1965 Резолюцией 2131 (XX) на 20-ой сессии Генеральной Ас-

самблеи ООН)². Следует, правда, подчеркнуть, что запрет на национализацию имущества иностранного государства обусловлен ее направленностью на ущемление суверенитета этого государства и получением экспроприирующим государством благ, выгод и (или) преимуществ. Современные государства легко могут «преодолеть» данные условия, указав, что имущество использовалось иностранным государством для осуществления не суверенных функций (*iure imperii*), но функций по извлечению дохода (*iure gestionis*), а также на то, что оно, как экспроприирующее государство, преследует исключительно цели государственно-властного, публичного характера. В качестве примера можно привести Акт ЮАР «Об экспроприации» № 13 2024 г. (The Expropriation Act)³: в параграфе 3 статьи 12 предусматривается возможность «нулевой» компенсации, если она проводится в «публичном интересе», который определяется как «приверженность народа земельной реформе и реформам, направленным на достижение равного доступа ко всем природным ресурсам Южной Африки с тем, чтобы компенсировать результаты действия прежних законов и практик, основанных на расовой дискриминации» (параграф 1 статьи 1 Акта ЮАР «Об экспроприации» 2024 г.).

Имущество же частного лица может быть экспроприировано; предпринимаются даже робкие попытки легализовать безвозмездную экспроприацию вне международного права и конституционного запрета (как тот же Акт ЮАР «Об экспроприации» 2024 г.).

Классик английского права XIX в. Альберт Венн Дэйси выражал обеспокоенность передачей властных полномочий по конфискации имущества от судов органам исполнительной власти,

¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml (дата обращения: 24.06.2025).

² Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/inadmissibility_of_intervention.shtml (дата обращения: 24.06.2025).

³ Акт ЮАР № 13 «Об экспроприации имущества для общественных целей или в общественных интересах; регулировании процедуры экспроприации имущества для публичных целей или в публичных интересах, включая выплату компенсации; определении случаев справедливости нулевой компенсации при экспроприации имущества в публичных интересах и об отмене Акта об экспроприации 1975 года (Закон № 63 от 1975 года); и урегулировании связанных с этим вопросов» // Government Gazette. – 24 January 2025. – Vol. 715. – No 51964.

которые, в отличие от судов, не будут связаны процессуальными нормами и нормами судейской этики [11]. Очевидно, что передача властных полномочий частным лицам повлечет тектонические последствия. Экспроприация, проведенная частным лицом, даже действующим от имени государства, напоминает государственно-властный акт уже в меньшей степени, а учитывая существование в данной схеме договора между экспроприирующим органом и собственником экспроприируемого имущества) и встречного представления (выплаты компенсации), легко может быть квалифицирована судами (особенно третейскими) как частноправовая сделка и еще легче оспорена. С другой стороны, гарантии данные собственникам экспроприируемого имущества нормами международного права и национального законодательства, сконструированы так, чтобы противодействовать недобросовестным действиям именно государства. Очевидно, что в новых условиях они практически перестанут работать.

Именно пример института принудительного прекращения государством права собственности частного лица позволяет понять значимость частного права для межгосударственной интеграции. Именно институт национализации¹ является квинтэссенцией примата публичного права над частным и государственного суверенитета над правом собственности, начало которому было положено в Средние века, когда из *dominium*'a (власти собственника над вещами и зависимыми людьми) выделился *imperium* (право на территорию, прямо проистекавшее из власти повелевать) [14].

В России национализация отнесена к категории институтов гражданского законодательства, тогда как во всем мире это институт публичного права (административного либо конституционного законодательства). Тем не менее признается наличие в нем частноправовых элементов – любой нормативный акт о национализации предполагает: а) заключение договора, б) судебную процедуру, в) выплату встречного представления. Эти элементы очевидно частноправового происхождения. Неоднозначна и роль частного права в межгосударственной интеграции – с одной стороны, национализация государственного имущества невозможна, но с другой – стоит государству пере-

дать имущество учрежденному им юридическому лицу, и имущество утрачивает защиту.

По мнению автора данной статьи, необходимо разделять право и законодательство в широком смысле этого слова (позитивное право). Эти две категории соотносятся: а) как часть и целое, б) как форма и содержание. Применительно к вопросу о соотношении гражданского и частного права можно утверждать, что гражданское законодательство является основной частью частного права и одновременно основной формой его существования. Что же касается понятия «гражданское право», то это искусственно обособленная часть частного права как содержания. В этой связи акты одной отрасли законодательства вполне могут содержать в себе как частноправовые, так и публично-правовые нормы.

А. С. Лалетина высказывает следующий взгляд на разграничение публичного и частного права: по ее мнению, оно исторически проводится на основании субъектного состава правовых отношений, в то время как для отнесения отношений к гражданско-правовым этот критерий не является существенным, это разделение исходит из сущности отношений, складывающихся между субъектами права [4]. Данная концепция вызывает определенные возражения: действительно, формула Ульпиана сосредоточена на субъектах права, однако в отношении государства в данном Ульпианом Домицием определении употребляется не понятие «польза» (*utilitatem*), как в отношении частных лиц, но понятие «положение» (*statum*)². Представляется, что это указывает в большей степени на сущность отношений: буквально государство занимает определенное положение, тогда как частные лица обладают интересами или «пользой». Кроме того, как раз исторически критерий разграничения публичного и частного права претерпел значительные изменения.

Если в период римского права «регулирование сферы права частных лиц» [10] происходило именно через его субъект (т. е. субъект правового регулирования служил критерием разграничения публичного и частного права), то на следующем этапе развития критерием разграничения стал уже характер частноправовых отношений –

¹ По мнению автора данной статьи, строгое разграничение терминов «экспроприация», «национализация», «конфискация» утратило универсальное значение.

² *Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem* (D. 1.1.1.2.). – Публичное право есть то, которое относится к положению римского государства; частное – к пользе отдельных лиц.

имущественный или неимущественный. Например, Ф. Регельсбергер пишет о том, что государство подчиняется в своих имущественных отношениях во всем существенном тем же нормам права, как и частные лица, и один и тот же субъект может состоять и в публично-правовых и в гражданско-правовых отношениях [10]. Наконец современный критерий состоит в том, что частноправовые отношения, регулируемые гражданским законодательством, должны характеризоваться как основанные на равенстве участников, на автономии воли сторон правоотношения и свободы усмотрения и беспрепятственного осуществления гражданских прав, на недопустимости произвольного вмешательства в частные дела, при этом их субъектный состав и имущественный характер вторичны.

Весьма характерно предложение А. А. Иванова об изменении предмета регулирования гражданского законодательства в целях включения в них отношений, возникающих в социальных сетях, – в него должны входить, помимо имущественных, «...основанные на началах равенства

неимущественные отношения независимо от того, неразрывно они связаны с личностью или нет» [2]. То есть первичен уже характер регулируемых отношений.

В условиях смешения правового статуса государства и частных лиц представляется важной не задача определить место принудительного прекращения государством права собственности частного лица в системе права интегрирующихся государств (хотя это также важно, учитывая существование принципа взаимности в международном праве), но задача предложить его общие принципы на уровне международного права с учетом новых условий.

Относительная автономность права в кругу других социальных явлений, помноженная на его общеобязательный и принудительный характер, и ориентация частного права на отношения, не являющиеся государственно-властными, могут стать единственным фактором, способным преодолеть политические разногласия государств – членов БРИКС.

Список литературы

1. Григорьева М. Д. Похоронные ритуалы Древнего Египта // Переломные моменты истории: люди, события, исследования : Материалы международной научной конференции, посвященной 350-летию со дня рождения Петра Великого : в 3 т. – Санкт-Петербург, 01 апреля 2022 года. – Т. 2. – СПб. : Санкт-Петербургский государственный университет промышленных технологий и дизайна, 2022. – С. 469–474.
2. Иванов А. А. О понятии «социальная сеть» и правоотношениях в ней // Закон. – 2023. – № 3. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=149098#ib713pU1a7Z0ze62> (дата обращения: 24.06.2025).
3. Красавчиков О. А. Диспозитивность в гражданско-правовом регулировании // Избранные труды : в 2 т. – Т. 1. – М. : Статут, 2005. – С. 57–70.
4. Лалетина А. С. Правовой режим газопроводов как объектов предпринимательского права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011.
5. Мехтиев М. Г. Защита социальных и экономических прав в условиях интеграционных процессов // Журнал российского права. – 2024. – Т. 28. – № 2. – С. 148–149.
6. Мехтиев М. Г. Передача полномочий центральных банков в области обеспечения финансовой стабильности международным финансовым институтам // Национальное и универсальное в праве: от традиций к постмодернизму : сборник материалов VII Международного конгресса сравнительного правоведения, Москва, 01–02 декабря 2017 г. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения, 2018. – С. 251–253.
7. Мехтиев М. Г. Правовой статус центральных банков: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2024. – Т. 20. – № 3. – С. 26–36.
8. Мехтиев М. Г. Регулирование своп-соглашений Федеральной резервной системы США с другими центральными банками в рамках международных финансовых механизмов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – № 5 (60). – С. 37–43.
9. Пьянов Н. А. Государственное регулирование как самостоятельная научная проблема // Журнал российского права. – 2012. – № 5 (185). – С. 60–67.

10. *Регельсбергер Ф.* Общее учение о праве / под ред. Ю. С. Гамбарова; пер. И. А. Базанова. – М. : Т-во И. Д. Сытина, 1897.
11. Современные концепции верховенства права и правового государства: сравнительно-правовое исследование / Т. Я. Хабриева, А. И. Ковлер, С. В. Чиркин [и др.]. – М. : Норма : Инфра-М, 2023.
12. Феномен регионализма в условиях современных вызовов / А. Я. Капустин, В. Р. Авхадеев, Я. Н. Аду [и др.]. – М. : Норма : Инфра-М, 2024.
13. *Шулятьев И. А., Берг Л. А.* Регионализация международного торгового права // Международный правовой курьер. – 2023. – № 2. – С. 69–74.
14. *Burns J. H.* Fortescue and the Political Theory of Dominion // The Historical Journal. – 1985. – Vol. 28 (4). – P. 777–797.