

Валерий Геннадьевич Голубцов

судья Семнадцатого арбитражного апелляционного суда, член НКС при ВАС РФ, ФАС Уральского округа, зав. кафедрой предпринимательского права Пермского государственного национального исследовательского университета, доктор юридических наук

Участие государства в гражданском обороте в свете изменений гражданского законодательства

Вне всякого сомнения, осуществляемая реформа гражданского законодательства — одна из самых обширных, значимых и доктринально проработанных в истории развития новейшего российского законодательства.

Реформированию подвергаются фактически все значимые институты гражданского права. Планы законодателя амбициозны, требуют колоссальных усилий и весьма напряженной работы с учетом понимаемой всеми необходимости в ограниченные сроки не только провести реформирование Гражданского кодекса Российской Федерации, но и внести изменения в тексты целого ряда специальных законов.

При этом реформирование гражданского законодательства в современных условиях не может и не должно осуществляться только путем совершенствования собственно гражданско-правового регулирования, гражданско-правовой материи.

Очевидно, что на современном этапе развития права налицо повсеместная конвергенция, взаимопроникновение и взаимовлияние публичного и частного права.

Покоится это положение вещей на идее, выдвинутой еще Г. Спенсером и развитой впоследствии Г.Ф. Шершеневичем, в соответствии с которой главенствующей в вопросе существования и развития частного и публичного права является идея

параллельного существования и развития государственного и индивидуального интереса, которое с юридической стороны выражается в разделении права на публичное и частное¹.

Очевидно, что недостаточно разбить систему права на частное и публичное, необходимо создать условия для их совместного существования, взаимодействия с целью обеспечения нормального функционирования, что невозможно, как стало очевидно, без взаимовлияния этих двух систем, без проникновения публичных элементов в гражданское право и наоборот.

При этом принципиально важной для обеспечения нормального функционирования правовой системы является решение задачи синхронизации публичного и частного права, на что неоднократно обращали внимание видные представители науки гражданского права на разных этапах развития гражданского права и законодательства².

Важно отметить, что выявление и систематизация публично-правовых вкраплений в гражданское право и установление оптимального соотношения публичных и частных начал в правовом регулировании представляют весьма значительную трудность. Как отмечал в свое время К.Д. Кавелин, «бесперывное взаимодействие частных и публичных элементов, хотя оно редко выступает наружу и бросается в глаза, а обыкновенно совершается в тиши, незаметно для наблюдателя и обнаруживается только в своих действиях и результатах»³, — абсолютно справедливо это утверждение и для современного этапа развития законодательства и гражданско-правовой науки в условиях осуществляемой реформы.

Ни для кого не секрет, что преследуемая в ходе реформы благая цель, которая заключается в создании адекватного современным условиям законодательного регулирования и эффективного правоприменения, может быть достигнута только при условии учета этого обстоятельства.

Любое, даже самое скрупулезное и проведенное на самом высоком теоретическом уровне, реформирование гражданско-правовой материи без соответствующего внимания к публично-правовой составляющей и без учета комплексного характера приведет к недостижению заявленной цели — созданию отвечающего современным условиям законодательства, формированию удобной для участников оборота правоприменительной среды и, как следствие, улучшению делового климата и повышению инвестиционной привлекательности.

Весьма красноречивой иллюстрацией этой основополагающей теоретической посылки о сочетании публичных и частных начал в гражданско-правовом регулиро-

¹ Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Т. 1. Казань, 1901. С. 77.

² См., напр.: Яковлев В.Ф. О некоторых вопросах применения части первой ГК РФ // Вестник ВАС РФ. 1995. № 5. С. 92–94; Садиков О.Н. Принципы нового гражданского законодательства СССР // Советское государство и право. 1991. № 10. С. 20–29; и др.

³ Кавелин К.Д. Что есть гражданское право и где его пределы // Полн. собр. соч. Т. 4: Этнография и правоведение. С примечаниями проф. Д.А. Корсакова. СПб., 1900. С. 761.

вании является фигура государства (публично-правового образования) в гражданском обороте.

Очевидно, что публично-правовая сущность государства не может не оказывать влияния на частноправовые отношения, субъектом которых оно выступает. Именно в государстве как частноправовом субъекте тесным образом переплетаются публичные и частные элементы. «...Все, представляющее государственное единство, существует бок о бок с частными, приватными элементами, непрерывно с ними соприкасается и, действуя на них, само, в свою очередь, испытывает на себе их действие»⁴, и с этим утверждением также невозможно не согласиться.

Если говорить о тексте собственно проекта Гражданского кодекса, то можно увидеть, что корректировки положений о публично-правовых образованиях как субъектах гражданских правоотношений фактически отсутствуют.

Проект содержит только ст. 16.1, которой предусматривается возможность компенсации ущерба, нанесенного правомерными действиями органов публичной власти или их должностных лиц, а также иных лиц, которым государство делегировало властные полномочия.

Необходимо признать, что это достаточно важная новелла, которая повышает гарантии субъектов гражданского права в отношениях с публично-правовыми образованиями, но носит при этом частный характер и на суть происходящего с государством в гражданском обороте не влияет.

При этом нормы о гражданско-правовом статусе государства требуют корректировки и уточнения. Так, в литературе неоднократно указывалось на необходимость корректировки и собственно текста главы 25 ГК, п. 3 ст. 125 ГК в системной связи с п. 1 упомянутой статьи.

Отмечалось, что при непосредственном участии Российской Федерации в гражданском обороте в рамках реализации положений п. 1 ст. 125 ГК государственные органы не обладают и не могут обладать самостоятельной правосубъектностью. В данном случае они действуют в рамках реализации функциональной правоспособности Российской Федерации в качестве элемента государственного аппарата на основе норм публичного права, а их гражданско-правовая природа (с точки зрения уяснения правовой природы отношений, возникающих между Российской Федерацией и государственным органом) аналогична природе органа юридического лица и не предполагает самостоятельной правосубъектности. Основным и единственным признаком государственного органа, определяющим его способность приобретать гражданские права и обязанности непосредственно для Российской Федерации в рамках реализации положений п. 1 ст. 125 ГК, является наличие соответствующей нормативно закрепленной компетенции. С учетом изложенного и в целях исключения ошибочного системного толкования п. 1 ст. 125 ГК и п. 3 ст. 125 ГК как раз и предлагалось изменить формулировку п. 3 ст. 125 ГК, изложив ее в следующей редакции: «3. В случае и в порядке, предусмотренном федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями

⁴ Кавелин К.Д. Указ. соч. С. 775.

Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать юридические лица и граждане»⁵.

Более кардинальных изменений положений о государстве как частноправовом субъекте в рамках реформы гражданского законодательства (за исключением обретения ясности в отношении государственных и муниципальных предприятий) на первый взгляд не требуется, но это только на первый взгляд.

Имея целью создать цивилизованный гражданский оборот, государство должно начать с себя и создать систему эффективного регулирования частноправовых отношений в случаях участия государства в гражданском обороте. Решение этой задачи, вне всякого сомнения, имеет самое принципиальное значение для установления основ цивилизованного правопорядка, поскольку обеспечение реального равенства в гражданско-правовых отношениях, возникающих между государством и частным лицом — лакмусовая бумажка, по которой можно судить о наличии или отсутствии гарантий для субъектов гражданских правоотношений и собственно о наличии или отсутствии цивилизованного оборота как такового.

Кроме того, это принципиально важно для экономики, поскольку отношения, в которые вступает государство, особенно с учетом структурных изменений, которые произошли в ходе кризиса 2008 г., как правило, имеют колоссальную финансовую емкость. Суммы сделок с участием государства как стороны по сделкам, финансирование которых осуществляется за счет бюджетных средств, впечатляют (даже если речь не идет о тех суммах, которые контролируются государством через инструменты опосредованного участия в обороте), это колоссальные финансовые средства, принципиально важные для экономики.

Наведение порядка и создание действенного правового нормирования гражданско-правовых отношений с участием государства способно дать эффект как в части укрепления конституционных гарантий гражданского оборота, так и в собственно количественном, денежном выражении в понятной временной перспективе, это принципиально важно для того, чтобы участники гражданского оборота почувствовали реальный положительный эффект от осуществляемых системных преобразований гражданского законодательства.

Взять, например, ситуацию с исполнением судебных актов, на которую совершенно справедливо обращал внимание Председатель ВАС РФ на конференциях, посвященных реформе гражданского законодательства и совещаниях по итогам работы арбитражных судов за текущий год. Трудно не согласиться с тезисом о том, что ничтожно малый процент исполнения судебных актов делает неэффективной, а по факту бесполезной напряженную работу арбитражной судебной системы.

Хотелось бы привести только один пример: вынесение арбитражными судами Уральского округа четырех решений, в рамках которых с муниципального обра-

⁵ Голубцов В.Г. *Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.* М., 2008. С. 13.

зования были взысканы те или иные суммы, с учетом длительного неисполнения привело к тому, что судами Уральского округа, а также ВАС РФ, за три года было проведено более 200 судебных заседаний и вынесено соответствующее количество судебных актов, а результат по-прежнему не впечатляющий — требования судебных актов по истечении трех лет исполнены лишь частично, и это только частный пример системных проблем в вопросе исполнения публично-правовыми образованиями судебных актов⁶.

В данном случае принятие волевого решения о введении реальной процедуры subsidiарной ответственности вышестоящего бюджета (что требует изменения, естественно, бюджетного, а не гражданского и арбитражного законодательства и законодательства об исполнительном производстве, нормы которого вынуждены были применять суды при рассмотрении дел) позволило бы оперативно снять неэффективную нагрузку с судов и навести порядок в исполнении определенной части судебных актов и, как следствие, повысить исполняемость в конкретно взятой сфере, которая подконтрольна государству и в правовой, и в экономической областях. Это достаточно очевидное решение позволило бы показать конкретный результат реформы и навести порядок в сфере, важной для мирового сообщества, оценивающего инвестиционный климат в России.

Еще одно направление — это совершенствование законодательства о порядке исполнения федеральных целевых программ, в рамках которых в гражданский оборот также вовлекаются достаточно серьезные суммы. Несовершенство законодательства и неясность формулировок при установлении порядка использования получателями — юридическими лицами полученных в рамках исполнения федеральной целевой программы денежных средств в части применения или неприменения к последующим сделкам положений Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» приводит к возникновению неопределенности в обороте, его необоснованному усложнению и нестабильности.

Сфера правового регулирования государственно-частного партнерства имеет принципиальное значение, поскольку объемы инвестиций в подобного рода инфраструктурные проекты весьма значительны, а их реализация получает широкий резонанс. Регулирование имущественных отношений в этой сфере по сути дела отсутствует, при этом налицо тенденция, когда соответствующим нормотворчеством занимаются регионы: в силу своей компетенции они попросту не могут регулировать имущественные (гражданско-правовые по своей природе) отношения в рамках реализации таких проектов. Эклектичная, бессистемная практика, сложности правового регулирования этой особой сферы — тоже данность.

Конечным результатом проводимой реформы, помимо оттачивания цивилистических конструкций и адекватного их отражения в законодательстве, должны стать стабилизация гражданского оборота и повышение, в частности, исполняемости судебных актов, что как раз и будет свидетельствовать об эффективности законо-

⁶ См., напр.: Голубцов В.Г. *О некоторых вопросах, возникающих в процедуре исполнения судебных решений по искам к муниципальным образованиям* // Вестник ВАС РФ. 2011. № 6. С. 34–45.

дательства, правосудия, исполнительной системы и, как следствие, государства, что и является основной целью реформы.

В связи с этим, понимая, что решение глобальной задачи достигается путем проведения долгой и скрупулезной законодательной работы, хотелось бы обратить внимание на то, что комплексное совершенствование сферы гражданских отношений с участием государства может показать прогнозируемый и понятный результат, поскольку на эту сферу государство способно воздействовать не только путем установления особенностей гражданско-правового регулирования, но и путем закрепления публично-правовых требований, что по определению должно не ухудшать, а улучшать результат при условии гармонизации регулирования.

Но результат этот может быть достигнут только в том случае, если в рамках осуществляемой реформы гражданского законодательства и значительного объема работы законодатель учтет все-таки комплексный характер регулирования имущественных отношений и включит в график законодательной работы, помимо работы над собственно гражданским законодательством, также планы по совершенствованию законодательства смежных отраслей, без чего достижение требуемого эффекта невозможно. В частности, совершенствование правового статуса государства как субъекта имущественных отношений позволит показать в понятной перспективе конкретный результат преобразований в конкретном направлении.