

Актуальные вопросы гражданского и семейного права

УДК 347.133

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ СДЕЛОК К ОТНОШЕНИЯМ С УЧАСТИЕМ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ. ЧАСТЬ ПЕРВАЯ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА¹

О. Г. Барткова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г.Тверь

В статье исследуются некоторые особенности участия публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, которые имеют юридическое значение при совершении такими образованиями сделок, оценке их действительности, а также для определения места таких образований в судебных спорах об оспаривании сделок. Обосновывается связь положений главы 5 с параграфом 2 главы 9 ГК РФ.

***Ключевые слова:** публично-правовые образования, участие публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, формы участия в гражданском обороте, сделка, недействительная сделка, оспоримая сделка, ничтожная сделка, публичные интересы.*

Тема статьи выбрана автором не случайно. Во-первых, сфера научных интересов изначально связана с вопросами участия Российской Федерации в отношениях, регулируемых гражданским законодательством². Однако вопросам, о которых идет речь в представленной статье, автор ранее не уделял пристального внимания. Кроме того, период, прошедший с 2002 г., требует другого подхода к ним, учитывая те изменения, которые произошли в Гражданском кодексе РФ, в частности применительно к правилам о сделках, а также об основаниях недействительности сделок. Следует напомнить, что это связано с реализацией «Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации», которая была одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и

¹ Данная работа выполнена при информационной поддержке Компании СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.11.2018).

² Барткова О.Г. Проблемы участия Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: дис. ...канд. юр. наук. Тверь, 2002. 204 с. URL: <http://www.dissercat.com/content/problems-uchastiya-rossiiskoi-federatsii-v-imushchestvennykh-otnosheniyakh-reguliruemyykh-gra>

совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009 г. На основе ее в дальнейшем был принят Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 100-ФЗ (далее – ФЗ № 100)³. Этот закон вступил в силу с 1 сентября 2013 г., за исключением отдельных положений. Это относится в целом к гл. 9 «Сделки» ГК РФ, а значит, и к используемым в настоящем исследовании статьям.

Положения Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции ФЗ № 100 применяются к правоотношениям, возникшим после дня вступления в силу настоящего Федерального закона. По правоотношениям, возникшим до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, положения Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции названного Федерального закона) применяются к тем правам и обязанностям, которые возникнут после дня вступления в силу такого Федерального закона. Нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции ФЗ № 100) об основаниях и о последствиях недействительности сделок (ст. 166 – 176, 178 – 181) применяются к сделкам, совершенным после дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

До вступления в силу ФЗ № 100 положения параграфа 2 гл. 9 «Сделки» ГК РФ действовали в редакции Федерального закона от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ. Это замечание важно, так как в процессе поиска судебных споров были обнаружены как те, из которых следовало, что оспариваемые сделки были заключены до 1 сентября 2013 г., так и те, которые заключались уже с 1 сентября 2013 г. и далее, после этой даты.

Вторым побудительным моментом к тому, чтобы остановить свой выбор на теме статьи, послужили два спецкурса, которые автор преподает в Тверском государственном университете: «Недействительные сделки: вопросы теории и практики» и «Сделки супругов: теоретические и практические проблемы».

Можно ожидать, что примеры судебных споров по рассматриваемой тематике немногочисленны, если иметь в виду, что публично-правовые образования – это не типичные субъекты гражданского права⁴. Это следует из прочтения абз.2 п.1 ст. 2 ГК РФ, где прямо сказано, что, в первую очередь участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях **могут участвовать также** (выделено нами. – *О.Г.*) Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и

³ Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 100-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // Рос. газ. 2013. 13 мая.

⁴ Во второй части статьи автор подробнее исследует это предположение.

муниципальные образования. Правила, относящиеся к ним, помещены к гл. 5 ГК РФ.

Исходя из названия этой главы, а также п. 1 ст. 124 к публично-правовым образованиям отнесены: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования. Они, несмотря на такой особый, не характерный для сферы частного права статус, выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. Но, как ранее уже отмечал автор в своем диссертационном исследовании и последующих научных работах⁵, данное положение не в полной мере согласуется с п. 3 ст. 2 ГК РФ. Из этого пункта следует, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. А именно такие имущественные отношения, где присутствуют изъятия из принципа юридического равенства, чаще всего возникают с участием какого-либо публично-правового отношения. Данные положения имеют значение также в рассуждениях о взаимосвязи их с п. 4 ст. 167, п. 2 ст. 168, ст. 169 ГК РФ в редакции ФЗ № 100, а также со ст. 169 ГК РФ в редакции Федерального закона от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ.

Наконец, безусловно важным является принятие во внимание при рассмотрении спора о недействительности сделки (а также в процессе анализа автором обстоятельств такого спора и судебного акта) положений ст. 125 ГК РФ, которая закрепляет основные формы участия публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Именуемая в научной литературе как «непосредственная форма участия» рассматриваемых образований получила закрепление в п. 1 ст. 125 ГК, где указано, что от имени публичных образований могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и

⁵ См.: Барткова О.Г. О юридическом равенстве сторон в имущественных отношениях с участием Российской Федерации, регулируемых гражданским законодательством // Конституция Российской Федерации и становление системы законодательства: материалы научн.-практ. конф., посвящ. десятилетию Конституции РФ. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2003. С. 35 – 38; Барткова О.Г. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: монография. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2001. 171 с.

личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде **органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов** (выделено нами – *О.Г.*). Следовательно, непосредственно от имени публичных образований могут выступать только органы государственной власти, при этом право органа на такое выступление от имени соответствующего образования должно быть предусмотрено в акте, определяющем его статус, и соответствовать определённой в таком акте компетенции этого органа. Аналогичное правило в отношении муниципальных образований закреплено в п. 2 ст. 125 ГК РФ, где речь соответственно идет об органе местного самоуправления. Соблюдение положений, содержащихся в п.1 и п. 2 ст. 125 ГК РФ, имеет значение как одного из условий действительности таких сделок, совершаемых публично-правовыми образованиями.

Например, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» управление федеральной собственностью осуществляет Правительство Российской Федерации (ст. 14 «Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере экономики»)⁶.

В ст. 23 названного Закона закреплены формы осуществления Правительством возложенных на него полномочий. Так, Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ.

Таким образом, Правительство РФ признается органом государственной власти, обладающим общей компетенцией, в том числе по вопросам осуществления управления федеральной собственностью. Конкретные же полномочия по управлению ею возложены на федеральные органы исполнительной власти.

Основным федеральным органом исполнительной власти в данной области является Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, которое было создано на базе упраздненного Министерства государственных отношений РФ.

Из п. 1 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом (именуется также как Росимущество) следует, что это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по управлению федеральным имуществом (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с

⁶ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2010. № 30. Ст. 3984.

законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), функции по организации продажи приватизируемого федерального имущества, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, функции по реализации конфискованного, движимого бесхозного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, Росимущество является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области приватизации и полномочия собственника, в том числе права акционера и участника общества с ограниченной ответственностью, в сфере управления имуществом Российской Федерации (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в случаях, предусмотренных пунктом 3 статьи 77 Федерального закона «Об акционерных обществах»⁷.

Приведенные положения о Росимуществе имеют прямую связь с п. 1 ст. 125 ГК РФ. Они позволяют нам обнаружить те виды сделок с федеральным имуществом, которые этот орган от имени Российской Федерации вправе совершать, а также то место, которое этот орган будет занимать в таких сделках.

В п. 3 ст. 125 ГК РФ закреплена иная форма участия публично-правовых образований, именуемая как «опосредованная форма участия» или в особый вид представительства. В случаях и порядке, которые предусмотрены нормативно-правовыми актами публичных образований (федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов РФ), по их специальному поручению, от их имени могут выступать государственные органы, а также юридические лица и граждане. Толкование п. 3 ст. 125 ГК РФ позволяет говорить, что должны быть соблюдены специальные условия. Во-первых, в нормативных актах публичных образований должны быть закреплены случаи и порядок подобного выступления в гражданском обороте. Во-вторых, должно иметь место специальное поручение, возложенное на государственный орган, юридическое и физическое лицо. При этом правила п. 3 ст. 125

⁷ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 г. № 432 (ред. от 28.09.2018 г.) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // «СПС КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.11.2018).

ГК РФ распространяются только на государственные органы, не отнесенные к конкретной ветви власти.

Анализ приведенных положений позволяет утверждать ряду ученых, что «в п. 1 ст. 125 ГК РФ речь идет о правовой конструкции "органа" публичного образования по аналогии с органом юридического лица (в смысле ст. 53 ГК), а в п. 3 ст. 125 ГК РФ – об отношениях представительства, урегулированных гл. 10 ГК РФ»⁸.

Не следует забывать, что опосредованная форма участия публично-правовых образований в гражданском обороте может быть выражена посредством создания ими определенных юридических лиц на базе государственной или муниципальной собственности. Речь идет о таких организационно-правовых формах юридических лиц, как государственные и муниципальные унитарные предприятия, государственные и муниципальные учреждения. Публично-правовые образования могут участвовать в создании иных, корпоративных юридических лиц, но в случаях, предусмотренных законом. Типичным примером является такая организационно-правовая форма юридического лица, как хозяйственное общество (акционерное общество) с участием какого-либо публично-правового образования.

Что касается государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, которые не обладают правом собственности на принадлежащее им имущество, но наделяются определенным ограниченным правом, то это имеет своим последствием соблюдение установленных в законе требований о получения согласия собственника (определённого публично-правового образования) на совершение ряда сделок. Такой вывод следует, в частности, из гл. 19 «Право хозяйственного ведения, право оперативного управления» ГК РФ (ст. 295-298). Это, в свою очередь, дает нам право установить связь данных статей со ст. 157.1. «Согласие на совершение сделки» (Глава 9 «Сделки»; § 1 «Понятие, виды и форма сделок»), а также со ст. 173.1. «Недействительность сделки, совершенной без необходимого в силу закона согласия третьего лица, органа юридического лица или государственного органа либо органа местного самоуправления» (Глава 9 «Сделки»; § 2 «Недействительность сделок»).

Важные разъяснения касательно такой взаимосвязи указанных статей, в частности относящиеся и к публично-правовым образованиям, даны в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 г.

⁸ См.: Реформирование гражданского законодательства: общие положения о сделках, обязательствах и договорах: монография / И.З. Аюшеева, И.С. Богданова, Е.С. Болтанова и др.; отв. ред. В.В. Долинская. М.: Проспект, 2018. 192 с. // «СПС КонсультантПлюс». 2018.

№ 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (п. 53 –57).

Таким образом, давая правовую оценку той или иной сделки с участием публично-правового образования, следует в первую очередь определить, о какой форме участия такого образования идет речь в конкретных материальных, гражданско-правовых отношениях, в споре, рассматриваемом судом.

Список литературы

1. Реформирование гражданского законодательства: общие положения о сделках, обязательствах и договорах: монография / И.З. Аюшеева, И.С. Богданова, Е.С. Болтанова и др.; отв. ред. В.В. Долинская. М.: Проспект, 2018. 192 с. // «СПС КонсультантПлюс». 2018.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018)(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 18.11.2018 г.).

3. Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 100-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // РГ. 2013. 13 мая.

4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.11.2018).

ON SOME ISSUES OF APPLYING THE PROVISIONS OF THE CIVIL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE INVALIDITY OF TRANSACTIONS TO RELATIONS WITH THE PARTICIPATION OF PUBLIC LEGAL ENTITIES. PART ONE: GENERAL DESCRIPTION

O. G. Bartkova

Tver State University

The article examines individual forms of participation that have legal significance in the commission of such entities, as well as to determine the place in litigations about challenging transactions. The connection of the provisions of Chapter 5 with paragraphs 2 of Chapter 9 of the Civil Code of the Russian Federation is substantiated.

Keywords: *public legal entities, participation of public legal entities in relations governed by civil law, forms of participation in civilian traffic, a transaction, an invalid transaction, a disputable transaction, an insignificant transaction, public interests.*

Об авторе:

БАРТКОВА Ольга Георгиевна – канд. юр. наук, доцент кафедры гражданского права Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: bartkova_og@mail.ru.

BARTKOVA Olga - Candidate. jur. Associate Professor, Department of Civil Law of the Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: bartkova_og@mail.ru

Барткова О.Г. О некоторых вопросах применения положений Гражданского кодекса Российской Федерации о недействительности сделок к отношениям с участием публично-правовых образований. Часть первая: общая характеристика // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 4. С. 7 – 14.