
ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ГРАЖДАНСКИЙ ПРОЦЕСС

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE

УДК 346.15

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Р. А. КУРБАНОВ¹⁾, К. И. НАЛЕТОВ¹⁾

¹⁾Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова,
пер. Стремянный, 36, 117997, г. Москва, Россия

Рассмотрены основные современные тенденции развития положений Конституции Российской Федерации 1993 г. о государственном регулировании экономики в действующем законодательстве и практике применения норм законодательства судами. В качестве таковых авторами избраны принципы разделения властей, разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти, принцип независимости местного самоуправления от государственной власти, а также частные принципы национального режима, ограничения свободы усмотрения субъектов предпринимательской деятельности правами и законными интересами других лиц.

Ключевые слова: принципы права; разделение властей; разграничение предметов ведения и полномочий; местное самоуправление; свобода договора; законные интересы; договоры присоединения; нормативные акты; *contra proferentem*.

Образец цитирования:

Курбанов РА, Налетов КИ. Развитие конституционных принципов в сфере регулирования экономики. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2019;3:38–42.

For citation:

Kurbanov RA, Naletov KI. Development of constitutional principles in the field of economic regulation. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2019;3:38–42. Russian.

Авторы:

Рашид Афатович Курбанов – доктор юридических наук, профессор; заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин.

Кирилл Игоревич Налетов – кандидат юридических наук; доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин.

Authors:

Rashad A. Kurbanov, doctor of science (law), full professor; head of the civil law department.

Kirill I. Naletov, PhD (law); associate professor at the civil law department.
kirillnaletov@gmail.com

DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN THE FIELD OF ECONOMIC REGULATION

R. A. KURBANOV^a, K. I. NALETOV^a

^a*Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyannyi Lane, Moscow 117997, Russia*

Corresponding author: K. I. Naletov (kirillnaletov@gmail.com)

Present paper is dedicated to the very basic modern trends of the legislative development of the provisions of Russian Constitution of 1993 on the state regulation of economy and the practice of their application by courts. The authors have chosen the principles of the division of state powers and duties of the state bodies of different levels; the independence of local self-government from the state power and the principle of limitation of liberty of commercial entities by rights and interests of other persons as the target of his research.

Keywords: principles of law; the division of powers; the separation of powers and duties of state; local self-government; liberty of the contract; legal interests; adhesion contracts; normative acts; *contra proferentem*.

Применяя к нормам российского конституционного права картину мира древнегреческого философа Платона, можно говорить о том, что конституционные принципы играют роль *идей*, тогда как государственное регулирование экономики представляет собой *мир предметов*. Нельзя говорить об их противопоставлении, однако уже из того, что конституционные принципы выступают абстрактной категорией по отношению к конкретным нормам законодательства и проявлениям практики регулирования, очевидно отсутствие их тождества. Пропорционально уровню абстракции общих норм возрастает значимость норм позитивного права: чем более широко выражено правило, тем больше существует вариантов его понимания законодателем или иными авторами норм, регулирующих общественные отношения.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности основано на конституционном принципе свободы усмотрения лица, ограниченной лишь требованием соблюдения прав и законных интересов неопределенного круга лиц (данный принцип емко выражен в следующей формулировке: «Свобода одного заканчивается там, где начинается свобода другого») и защитой окружающей среды. Не является серьезным преувеличением утверждение, что право представляет собой ограничение естественной свободы частных лиц. На конституционно-правовом уровне эти ограничения установлены общей нормой, закрепленной в ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ),¹ и конкретизированы применительно к собственникам природных объектов и ресурсов в ч. 2 ст. 36 Основного Закона.

В гражданско-правовом смысле этот конституционный принцип проявляется в сочетании общего принципа свободы волеизъявления его субъектов с многочисленными исключениями.

В качестве примера можно привести существенное изменение концепции законодательного регулирования отношений сторон договоров, изменение условий оферты на заключение которых крайне затруднительно: договоры присоединения, договоры, заключенные на основе предварительных договоров, договоры, заключенные на основе типовых условий, и рамочные договоры.

Можно отметить в связи с этим тенденцию к расширению перечня таких договоров. Это отражается в появлении в российском гражданском праве правила о квалификации как договора присоединения любого соглашения сторон, условия которого определены одной из сторон, а другая в силу явного неравенства переговорных возможностей поставлена в положение, существенно затрудняющее согласование иного содержания отдельных условий договора (п. 3 ст. 428 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее – ГК РФ)².

В свою очередь Пленум Верховного Суда Российской Федерации закрепил в п. 45 постановления от 25 декабря 2018 г. № 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора» правило *contra proferentem* о толковании в пользу контрагента стороны, которая предложила условия договора. Очевидно, что такое понимание распространяется не только и не столько на договоры присоединения, но и на остальные, условия которых формулирует исключительно или преимущественно одна сторона, например договоры, заключенные по результатам тендера.

Так, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривает следующий алгоритм заключения государственного (муниципального) контракта: его проект разраба-

¹Ст. 4398 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31.

²Ст. 3301 Гражданского кодекса Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32.

тывается заказчиком (покупателем) и направляется поставщику. Поставщик формально имеет право внести в договор изменения, что лишает его защиты, предоставляемой законодательством присоединяющейся к договору стороне, однако сам факт разработки условий договора заказчиком приравнивает, в соответствии с новой редакцией ГК РФ, такой договор к договору присоединения. По мнению авторов данной статьи, Верховный Суд Российской Федерации сделал перечень договоров присоединения фактически открытым.

Принцип равной защиты всех форм собственности и равное право каждого иметь имущество на праве собственности выражены в ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 23 Конституции РФ. Основной Закон предусматривает открытый перечень форм собственности, давая возможность развитию вещно-правовых отношений. Отметим, что в настоящее время сложно говорить об иных формах собственности, нежели муниципальная и частная. К таковым можно отнести имущество, находящееся в собственности международных организаций и иностранных государств на территории России [1, с. 10], правовой статус которого в силу ст. 1205 и 1205.1 ГК РФ подчинен именно российскому праву. А. С. Лалетина называет в числе иных форм собственности, предусмотренных Конституцией РФ, «частную собственность государства» [2, с. 147–148], с которой, как верно отмечал Т. М. Гандилов, она отождествляет двухобъектную модель права собственности, когда публично-правовые образования являются участниками хозяйственных обществ с доминирующим участием в их уставном капитале [3, с. 39–40]. В этом случае публично-правовому образованию принадлежит право собственности на акции, а хозяйственному обществу как юридическому лицу – право собственности на имущество. Несмотря на критику Т. М. Гандиловым позиции А. С. Лалетиной, специфика такого права собственности очевидна.

Гражданским законодательством закреплена презумпция возможности нахождения имущества в частной собственности. В собственности граждан и юридических лиц может находиться любое имущество, за исключением прямо указанного в федеральном законе (абз. 2 ч. 3 ст. 212 ГК РФ). Однако земельное законодательство исходит из принципа государственной собственности на земли, не находящиеся в частной или муниципальной собственности. Причем если гражданское законодательство основано на возможности частной собственности на имущество, то земельное – на действительности государственной собственности на землю. Юридически невозможно право частной собственности на участки недр, водные объекты, не являющиеся замкнутыми водоемами на территории земельного участка, находящегося в частной собственности. Ограничены права собственников недвижимого имущества, не включенного в список объектов

культурного наследия. Стоит отметить, что национализация имущества не является, согласно российскому законодательству, основанием для приобретения права собственности на него, в отличие от ряда других правопорядков.

Ограничения прав собственников имущества в абсолютных правоотношениях и ограничения свободы воли сторон относительных правоотношений направлены на защиту интересов общества и слабой стороны договора. Интересы государства обеспечиваются, в свою очередь, ограничениями принципа национального режима. Данный принцип, закрепленный в ч. 3 ст. 62 Конституции РФ, предполагает приравнивание правового статуса иностранного субъекта предпринимательской деятельности к российскому субъекту с важной оговоркой: нормы национального законодательства и международный договор могут предусмотреть исключение из этого правила.

Ограничение действия данного принципа приобрело характер тенденции именно во второй половине 2010-х гг. Зарубежные инвесторы утратили возможность действовать на территории России непосредственно, получение ими контроля над российскими корпорациями затруднено. Ограничения, существовавшие для иностранных граждан и юридических лиц, распространены на граждан РФ, имеющих двойное гражданство. Зарубежные инвесторы, не предоставляющие информацию о своих выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах, приравнены Федеральным законом от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» к иностранным государствам и международным организациям: они лишены права совершать не только сделки, но и любые иные действия, результатом которых является приобретение ими контроля над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение.

В гражданском и арбитражном процессуальном законодательстве сохраняется такое важное исключение из конституционного принципа национального режима, как юрисдикционный иммунитет иностранного государства. Безусловно, с принятием Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 297-ФЗ «О юрисдикционных иммунитетах иностранного государства и имущества иностранного государства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 297-ФЗ) и внесением соответствующих изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации произошло существенное снижение уровня защиты иностранного государства от преследования в судах государственной судебной системы, от обеспечения иска и исполнения решения суда. Данный закон закрепил, по мнению авторов настоящей статьи,

принцип подразумеваемого отказа от юрисдикционного иммунитета (*implied waiver of state immunity*), указав в ч. 1 ст. 6 на возможность отказа от юрисдикционного иммунитета, в том числе путем принятия иностранным государством «действий по существу спора»⁴. Кроме того, данным законом в действующее законодательство введен принцип функционального иммунитета, ограничивший случаи предоставления иммунитета отношениям невластного характера (п. 4 ст. 7 Федерального закона № 297-ФЗ). Наконец, данный закон *expressis verbis*⁵ выводит из-под действия принципа юрисдикционного иммунитета споры о правах на недвижимое имущество, споры о причинении вреда, трудовые споры, споры, связанные с интеллектуальной собственностью, споры, связанные с эксплуатацией судна⁶.

Качественное усиление роли государства в регулировании экономики всегда предполагает возникновение новых властных полномочий органов государственной власти. Очевидно, что это затрагивает конституционные принципы разделения властей, разграничения полномочий между органами государственной власти и отделения местного самоуправления от государственной власти. Классическая триада властей – законодательная, исполнительная и судебная – постоянно дополняется за счет контрольной власти [4, с. 18; 5, с. 147–148]. Российская система права не является в этом смысле исключением⁷. Президентская власть, которая, согласно Конституции РФ 1993 г., не относится ни к одной из ветвей власти, российскими исследователями тоже часто выделяется в отдельную ветвь [6, с. 5–8]. Избыточность государственного регулирования экономики, дублирование властных полномочий во многом продиктованы, во-первых, разграничением компетенции между органами государственной власти федерального уровня и органами государ-

ственной власти субъектов РФ⁸, во-вторых, принципом отделения местного самоуправления от государственной власти. Внешнее проявление этих правил – дублирование.

По мнению некоторых авторов, в современной системе разделения властей, формально равноправных по отношению друг к другу, следует говорить о приоритете исполнительной власти [7, с. 26–29]. Ряд норм законов федерального уровня либо носят бланкетный характер, т. е. прямо предусматривают необходимость принятия акта органом исполнительной власти, либо декларативны по своей сути, что дает органам исполнительной власти возможность принять подзаконный акт, детализирующий декларативные положения федерального закона⁹.

Выше уже отмечалось особое внимание теоретиков конституционного права к выделению контрольной власти в качестве отдельной ветви и к практике иностранных государств по формальному вычленению контрольной власти в системе разделения властей. Если Федеральное Собрание Российской Федерации (как и законодательные органы субъектов РФ) серьезно ограничено в осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, не говоря уже о том, что оно не в состоянии привлечь субъекта к ответственности за нарушения действующего законодательства, то органы исполнительной власти могут в дополнение к своим административным полномочиям не только принимать общеобязательные нормы (пусть и подзаконного характера), но и в ряде случаев применять административную ответственность за их нарушение.

В свою очередь, отметим определенную алогичность разграничения предметов ведения: в одних случаях речь идет об общественных отношениях, в других – об их правовом регулировании. Например, федеральная государственная собственность и управление ею относятся к ведению федеральных

⁴К другим формам отказа относится предъявление иска в суд Российской Федерации (в том числе встречных исковых требований), вступление в судебный процесс в суде Российской Федерации по существу спора в качестве лица, участвующего в деле (т. е. необязательно в качестве истца или ответчика), заключение с государством арбитражного (третейского) соглашения.

⁵Путем прямого указания в тексте закона (лат.).

⁶При этом под судном подразумеваются все виды плавучих средств, которые используются или могут быть использованы в качестве средств передвижения по воде (п. 1 ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 297-ФЗ).

⁷Наиболее известным примером практического воплощения данной идеи является Контрольный Юань – одна из пяти ветвей власти, предложенная к введению Сунь-Ят Сеном и функционирующая на территории частично признанного государства Китайская республика на о. Тайвань (подробнее см.: *Herbert H. P. P. Chinese Control Yuan: an independent supervisory organ of the state // Univ. of Wash. Law Q. 1963. Iss. 4. P. 401–426.*)

⁸Это можно проиллюстрировать примером разграничения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов в области предоставления права пользования недрами (см.: *Налетов К. И. Актуальные проблемы законодательства Российской Федерации о недрах // Совр. право. 2007. № 10. С. 2–7*), когда право добычи полезного ископаемого на территории одного субъекта РФ может предоставляться территориальным управлением Федерального агентства по недропользованию, а на территории другого субъекта – региональным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

⁹Несмотря на то что это право имеют только федеральные министерства, Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» предусматривает в виде исключения возможность наделения таким полномочием федеральных служб и федеральных агентств. В настоящее время нормотворческой компетенцией наделены 7 из 28 федеральных служб, 4 из 22 федеральных агентств (см.: *Заверткина Е. В., Куракин А. В., Карпухин Д. В. Проблемы разграничения функций федеральных органов исполнительной власти как итог административной реформы // Совр. право. 2018. № 1. С. 17–22.*)

органов власти, тогда как законодательство о природных ресурсах (абсолютное большинство которых находится в государственной собственности) подлежит, согласно ст. 72 Конституции РФ, совместному ведению Российской Федерации и субъектов. Разграничение государственной собственности в целом также относится к сфере совместного ведения РФ и субъектов. К совместному ведению относится и осуществление правомочий государства как собственника природных ресурсов.

Развитие конституционных принципов априори ограничено нормами Конституции РФ, поэтому единственным вариантом их развития остается, фигурально выражаясь, деление единицы – формирование исключений из него путем принятия федеральных законов и заключения международных договоров. Известно, что деление единицы может быть бесконечным и никогда не превратит ее в ноль.

Принцип автономии воли субъектов права подвергся ограничениям в части прав владельцев имущества в абсолютных правоотношениях и ограничениям свободы воли сторон относительных правоотношений. Ограничения этого принципа развиваются в направлении защиты интересов третьих лиц.

Ограничения конституционного принципа национального режима направлены на защиту интересов государства. Законодательство ограничило

свободу действий зарубежных инвесторов на территории России и снизило уровень иммунитета иностранных государств от преследования в российских судах.

Приоритет исполнительной власти в системе разделения властей в России объясняется бланкетным характером положений федеральных законов и наличием у федеральных органов исполнительной власти контрольно-надзорных полномочий.

Конституционный принцип разделения властей находится во взаимосвязи с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, принципом независимости местного самоуправления от государственной власти и принципом разделения полномочий между органами государственной власти. Практическое воплощение совокупности этих принципов в комплексе имело своим следствием дублирование властных полномочий.

Критерии разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами прослеживаются не до конца: предмет правового регулирования может находиться в ведении Российской Федерации, тогда как его правовое регулирование – в совместном ведении, и наоборот. Очевидно, что это усугубляет указанную выше проблему дублирования государственных функций.

Библиографические ссылки

1. Селифонова СЮ. *Правовое регулирование земельных отношений с участием иностранных лиц* [автореферат диссертации]. Москва: РАН; 2012. 33 с.
2. Лалетина АС. *Правовой режим газопроводов как объектов предпринимательского права* [диссертация]. Москва: РАН; 2011. 518 с.
3. Гандилов ТМ. Газопроводы как линейные объекты гражданского права (дискуссионные вопросы). *Юрист*. 2015;23:38–41.
4. Чиркин ВЕ. Контрольная власть. *Государство и право*. 1993;4:10–18.
5. Андриянов ВН. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России. *Известия ИГЭА*. 2011;1:147–150.
6. Югов АА. Единство и дифференциация публичной власти: система разделения властей. *Российская юстиция*. 2017;9:5–8.
7. Керимов АД. Исполнительная власть в системе разделения властей. *Гражданин и право*. 2001;9:26–29.

References

1. Selifonova SYu. *Pravovoe regulirovanie zemel'nykh otnoshenii s uchastiem inostrannykh lits* [Legal regulation of land relations with the participation of foreign persons] [dissertation abstract]. Moscow: Rossiiskaya akademiya nauk; 2012. 33 p. Russian.
2. Laletina AS. *Pravovoi rezhim gazoprovodov kak ob'ektov predprinimatel'skogo prava* [The legal regime of gas pipelines as objects of business law] [dissertation]. Moscow: Rossiiskaya akademiya nauk; 2011. 518 p. Russian.
3. Gandilov TM. Gas pipelines as linear objects of civil law (contraversal questions). *Yurist*. 2015;23:38–41. Russian.
4. Chirkin VE. [Control power]. *Gosudarstvo i pravo*. 1993;4:10–18. Russian.
5. Andrianov VN. Control authority in the system of separation of powers and its execution in modern Russia. *Izvestiya IGEA*. 2011;1:147–150. Russian.
6. Yugov AA. Unity and differentiation of public authority: a system of separation of powers. *Rossiiskaya yustitsiya*. 2017;9:5–8. Russian.
7. Kerimov AD. Executive power in the system of separation of powers. *Grazhdanin i pravo*. 2001;9:26–29. Russian.

Статья поступила в редколлегию 20.11.2019.
Received by editorial board 20.11.2019.