

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ: ДИАЛЕКТИКА РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

© 2020 г. Р. А. Курбанов

Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва

E-mail: mos-ssp@mail.ru

Поступила в редакцию 19.11.2019 г.

Аннотация. Статья посвящена исследованию различных аспектов обеспечения на современном этапе в российском праве частных и публичных интересов. Подчеркнуто, что основная задача правового деления на частное и публичное должна заключаться в определении тех пределов, которыми государство должно быть ограничено «во вторжении» в сферу интересов индивидов и их объединений. При этом государство должно обеспечить баланс частных и публичных интересов, предусматривающий их оптимальное соотношение с учетом внешних и внутренних факторов — санкции обуславливают применение ответных мер с проводимой политикой импортозамещения и поддержкой отечественного производителя.

Особое внимание в статье уделено исследованию правовых мер, установленных законодателем в ответ на введенные в отношении России санкции. Отмечено, что указанная многими в этой связи тенденция к усилению государственной власти в Российской Федерации отнюдь не привела к законодательному ограничению права частной собственности и права на занятие предпринимательской деятельностью и т.д. Усиление публично-правовых начал в регулировании экономических отношений в России на современном этапе осуществляется не столько за счет сокращения области применения частноправовых норм, сколько за счет расширения сферы общественных отношений в той части, которая традиционно регулировалась нормами публичного права.

Ключевые слова: частное право, публичное право, баланс интересов, кризис, санкции, инвестиции, промышленная политика, товары российского происхождения, импортозамещение, законодательство.

Цитирование: Курбанов Р.А. Правовое обеспечение частных и публичных интересов: диалектика развития в российском праве // Государство и право. 2020. № 1. С. 101–110.

DOI: 10.31857/S013207690008356-3

LEGAL SUPPORT OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS: DIALECTICS OF DEVELOPMENT IN RUSSIAN LAW

© 2020 R. A. Kurbanov

Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

E-mail: mos-ssp@mail.ru

Received 19.11.2019

Abstract. This article is a research of different aspects of the maintenance of public and private interests in Russian law at the present time. This article underlines that the principal task of the legal division of law to public and to private is the definition of the borders by which the state is to be bounded in the interference in the scope of the interest of private persons and their groups. The state as a regulator of public life is to maintain the balance of public and private interests, due to their optimal coexistence taking into account the internal and external factors.

The article pays special attention to the research of the legal rules provided as a response to foreign sanctions against Russia. It is remarked that the commonly discussed trend to increase of state power in Russia had not lead to legislative restrictions of the private property rights and the rights to commercial activity etc. The strengthening of public law principles in the regulation of economic relations in Russia at the present stage is

carried out not so much by reducing the scope of application of private law as by expanding the scope of public relations in the part that has traditionally been regulated by public law.

Key words: private law, public law, balance of interests, crisis, sanctions, investments, industrial policy, goods of Russian origin, import substitution, legislation.

For citation: Kurbanov, R.A. (2020). Legal support of private and public interests: dialectics of development in Russian law // *Gosudarstvo i pravo*=State and Law, No. 1, pp. 101–110.

Аристотелево определение отдельного человека как «общественного животного» размывает границы частного и публичного права, установленные Ульпианом на основе критерия носителей интересов¹, тем более что помимо государственного и частного интересов существует такая разновидность публичного интереса, как интерес общества, который далеко не всегда тождествен государственному. Поэтому прозрачность границ между частными и публичными интересами предопределяет сложность разделения частного и публичного права. В отечественной доктрине весьма распространен вывод о том, что публичные интересы обеспечиваются публичным правом, в то время как нормы частного права должны охранять частный интерес. Основываясь на данном подходе, многие ученые разграничивают частное и публичное право.

Критерий используемых методов правового регулирования для разграничения публичного и частного права состоит в том, что если в основе публично-правового регулирования лежит формула «власть-подчинение», то частноправовое регулирование основано на равноправии субъектов.

Властные отношения не могут быть гражданско-правовыми (п. 1 ст. 1, п. 3 ст. 2 ГК РФ²), тогда как отношения между публично-правовым образованием и частным лицом и даже между публично-правовыми образованиями, формально основанные на равноправии, являются гражданско-правовыми (п. 1 ст. 2, ст. 124–127 ГК РФ).

И здесь уместно отметить, что в последнее время получает развитие тенденция распространения децентрализованных (частноправовых) методов регулирования на публичную сферу общественных отношений, что сопровождается расширением

использования субординационных (публично-правовых) методов регулирования частной сферы общественных отношений с целью обеспечения реализации не только общественных и государственных, но и личных интересов, а также их защиты от возможного произвола властей³.

При этом с целью охраны публичных интересов воздействие норм права направлено на то, чтобы при помощи особых способов и средств поместить свободное усмотрение субъектов в определенные границы, что в нормах права находит выражение в установленных пределах и ограничениях свободы поведения и усмотрения субъектов в реализации принадлежащих им прав. Полное отсутствие таких границ приведет к хаосу. Как справедливо отмечает М.В. Баглай, при рассмотрении конституционных принципов осуществления экономической деятельности, «свобода экономической деятельности требует от государства особенного внимания, ибо злоупотребление ею чревато социальным взрывом»⁴, «между тем формула национального согласия в обществе может быть основана только на взаимных интересах государства, бизнеса и остальных граждан»⁵. Гражданское законодательство (основываясь на конституционных нормах) допускает ограничение равенства субъектов на основании Федерального закона в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства (абз. 2 п. 2 ст. 1 ГК РФ). Знакомы гражданскому законодательству и исключения из конституционного принципа национального режима, которые могут быть установлены и без ограничений, предусмотренных для изъятий из принципа равенства субъектов гражданского права (абз. 4 п. 1 ст. 2 ГК РФ).

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что на практике замена частноправового регулирования публичным нереализуема. Даже часто цитируемое изречение В.И. Ленина «Мы ничего “частного” не признаем, для нас все в области хозяйства

¹ «Изучение права распадается на две части: публичное и частное (право). Публичное право, которое (относится) к положению Римского государства, частное право, которое (относится) к пользе отдельных лиц; существует полезное в общественном отношении и полезное в частном отношении (“publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem”)» (см.: Дигесты Юстиниана. Д. 1.1., 1.2. / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. 1. М., 2004). Данный критерий, безусловно не оставался единственным в правовой науке, однако общей чертой иных концепций разграничения публичного и частного права все равно является постановка во главу угла именно субъекта права.

² См.: СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2019. № 29 (ч. 1), ст. 3844.

³ См.: Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 1–134.

⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 160.

⁵ Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал рос. права. 2005. № 12.

есть публично-правовое, а не частное»⁶ как доказательство «отрицания советской властью частного права» вырвано из контекста. Доказательством тому является вывод, сделанный В.И. Лениным в том же абзаце: «расширить применение государственного вмешательства в “частноправовые” отношения; расширить право государства отменять “частные” договоры; применять не *corpus juris romani* к “гражданским правоотношениям”, а наше революционное правосознание»⁷. В приведенной фразе говорится о приоритете публичного над частным, но никак не об отмене частного права в принципе.

Таким образом, гражданское право в смысле сочетания и публично-, и частноправовых норм является, как верно отметил Ю.К. Толстой, не «химически чистой отраслью» частного права, а комплексной отраслью. Основной вопрос состоит лишь в мере этой комплексности⁸. Действительно, в реальной жизни невозможно провести грань между публично-правовой и частноправовой сферами, поскольку в правовой системе они тесно переплетены. В любой частноправовой сфере присутствуют элементы публичного права, равно как и наоборот. Более того, в последнее время формируются новые отрасли права, которые невозможно однозначно отнести к частному или публичному праву. Наиболее ярким примером является информационное право.

Ю.А. Тихомиров, в свою очередь, указывает на «существование и взаимопроникновение «публичного» и «частного» в отрасли законодательства»⁹. Нужно отметить, что этот процесс лишь кажется односторонним — усиление роли государства в экономике заметно и доступно непосредственному восприятию. В реальности частноправовые элементы также проникают в законодательство, основанное на публично-правовом регулировании, — типичным примером являются административные договоры в административном законодательстве и соглашения о признании вины в уголовно-процессуальном законодательстве. Впрочем, даже если отвлечься от многочисленных законодательных новшеств, очевидно, что и повседневное эффективное регулирование государством реального сектора экономики возможно исключительно на основе сочетания частноправовых

и публично-правовых начал¹⁰. Это очевидно, потому что гражданское законодательство не регулирует государственно-властных отношений.

Сочетание норм частного и публичного права проявляется в контрактной системе закупок, в регистрационной системе юридических лиц, в области защиты прав человека¹¹ и т.д. Так, например, ГК РФ определяет существенные условия гражданско-правовых договоров, которые часто применяются в государственных и муниципальных закупках (поставки, оказание услуг, выполнение работ), однако заключаемые в рамках контрактной системы договоры подчиняются в т.ч. и требованиям законодательства о закупках, а заключение договора в нарушение такого законодательства может влечь его ничтожность¹².

Тенденция к усилению публично-правовых начал в регулировании экономических отношений в России проявляется не столько в форме ограничения принципа диспозитивности, сколько за счет включения в орбиту правового регулирования общественных отношений, существовавших ранее вне государственного регулирования. Как справедливо указывает С.В. Рязанцев, «перемены, происходящие в российском обществе, способствовали изменению его социально-демографической структуры, социальных связей, формированию и развитию новых общественных отношений»¹³. Подтверждением может послужить процесс цифровизации экономики.

Анализ государственных программ цифровизации тех или иных отраслей общественной жизни в Российской Федерации может создать иллюзию того, что цифровизация затрагивает исключительно отношения, регулируемые нормами публичного права. Между тем это не совсем так. Новая редакция ст. 434 ГК РФ предполагает возможность составить договор путем обмена документами не только на материальных носителях, но и с использованием электронных устройств. Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской

¹⁰ См.: *Лаптев В.В.* Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики. М., 2010.

¹¹ См.: *Руденко В.Н.* Делиберативная демократия в аксиологии защиты прав человека // Науч. ежегодник ИФП Урал. отд. РАН. Вып. 4. Т. 17. 2017. С. 115–127.

¹² См.: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом ВС РФ 28.06.2017 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2017. № 12.

¹³ Семья в современном обществе. Сер. «Демография. Социология. Экономика». Т. 4. № 1 / под ред. С.В. Рязанцева, Т.К. Ростовской. М., 2018.

⁶ *Ленин В.И.* О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо Д.И. Курскому // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.

⁷ Там же.

⁸ См.: *Толстой Ю.К.* О преподавании гражданского права на современном этапе // Преподавание гражданского права в современных условиях. СПб., 1999. С. 43.

⁹ См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 117.

Федерации»¹⁴ перечень объектов гражданских прав был дополнен указанием на цифровые права, дано их определение, а также зафиксированы общие правила установления обладателя цифровых прав.

Кризисная ситуация, возникшая после событий 2014 г., и отмечаемая многими тенденция к усилению государственной власти в Российской Федерации, отнюдь не привела к законодательному ограничению права частной собственности и права на занятие предпринимательской деятельностью. Пока имеют место лишь закрепленные ранее федеральными законами ограничения круга потенциальных собственников, владельцев и пользователей земельных участков, энергетических ресурсов и объектов. Отсутствуют новые запреты на нахождение тех или иных объектов (категорий объектов) в частной собственности, ограничение свободы договора за счет фидуциарных обязанностей осуществляется в пользу интересов общества, а не в интересах государства, судами уже существенно скорректирована доктрина «неарбитрабельности» споров с государственным участием¹⁵, ограничены случаи ссылки на нормы непосредственного применения и на публичный порядок. Напротив, следует отметить даже определенное расширение форм взаимодействия государства и субъектов предпринимательской деятельности (ГЧП, специальные административные районы, специальные инвестиционные контракты), появление возможности осуществления предпринимательской деятельности без образования юридического лица и регистрации в качестве индивидуального предпринимательства. Единственным ограничением полномочий частных лиц стала утрата коммерческими организациями права создавать третейские суды для разрешения частноправовых споров. Основным направлением действия законодательных ограничений стало ограничение принципа национального режима для иностранных субъектов права, установленного ч. 3 ст. 62 Конституции РФ.

Вместе с тем определенные ограничения были установлены для иностранных юридических лиц, действующих на территории Российской Федерации, а также российских юридических лиц, финансируемых из иностранных источников. В частности, в целях осуществления контроля за деятельностью некоммерческих организаций, получающих финансирование из-за рубежа и участвующих

в политической жизни страны, в 2012 г. в действующее законодательство были внесены изменения, установившие для ряда российских некоммерческих организаций особый правовой статус — «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента»¹⁶. Правовой статус «иностранного агента» заключается в том, что такие организации подлежат включению в специальный государственный реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента; на них накладываются дополнительные обязательства по предоставлению отчетности; при издании или распространении материалов, в т.ч. через средства массовой информации, они обязаны указывать, что такие материалы изданы или распространяются «иностранными агентами».

После вступления в силу Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷, т.е. с 1 января 2015 г., иностранное юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией, вправе действовать на территории Российской Федерации исключительно через филиал или представительство, подлежащие аккредитации. Создание иностранными юридическими лицами обособленных подразделений, не относящихся ни к филиалам, ни к представительствам, доступное для российских юридических лиц, а также действие на территории Российской Федерации иностранных юридических лиц напрямую более невозможно.

Федеральный закон от 18 июля 2017 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” и Федеральный закон “О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства”»¹⁸ ввел правило, согласно которому в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства по решению председателя Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации сделки, совершаемые иностранными инвесторами в отношении российских хозяйственных обществ, подлежат предварительному согласованию в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2019. № 12, ст. 1224.

¹⁵ Так, существенно скорректирован такой подход в отношении договоров, заключающихся по результатам открытого запроса в порядке Закона № 223-ФЗ (см.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17.07.2017 г. № Ф07-6774/2017 по делу № А56-77163/2016), и договоров, заключенных во исполнение государственного контракта (см.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.08.2017 г. № Ф05-10967/2017 по делу № А40-32661/2017).

¹⁶ См.: Федеральный закон от 20.07.2012 г. № 121-ФЗ (в ред. от 04.06.2014 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // СЗ РФ. 2012. № 30, ст. 4172.

¹⁷ См.: Росс. газ. 2014. 7 мая.

¹⁸ См.: Росс. газ. 2017. 21 июля.

инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства». При этом для этих целей иностранными инвесторами признаются не только лица, указанные в качестве таковых в Федеральном законе от 25 июня 1999 г. «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»¹⁹, но и также: а) граждане Российской Федерации, имеющие иное гражданство, и б) организации, находящиеся под контролем иностранных инвесторов.

В 2018 г. было уточнено понятие иностранного инвестора. Соответствующие изменения были внесены Федеральным законом от 31 мая 2018 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения понятия “иностранный инвестор”»²⁰. Иностранной инвестицией признается лишь непосредственное и самостоятельное вложение инвестором капитала, а из числа потенциальных иностранных инвесторов исключены организации, подконтрольные гражданам Российской Федерации (в т.ч. обладателям нескольких гражданств) и российским юридическим лицам. При этом граждане Российской Федерации, обладающие другими гражданствами, признаются иностранными инвесторами для целей контроля, согласно предыдущим изменениям Федерального закона № 57-ФЗ. Данный Закон (в отличие от Федерального закона «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации») также рассматривает в качестве иностранных инвесторов организации, подконтрольные гражданам Российской Федерации. В правовой оборот введено определение контроля инвестора за юридическими лицами.

Иностранные инвесторы, не предоставляющие информации о своих выгодоприобретателях и бенефициарных владельцах, приравнены Федеральным законом № 57-ФЗ 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.

Весьма существенные ограничения осуществления экономической деятельности, установленные за последние годы, обусловлены необходимостью ответных действий России на установленные в ее отношении экономические и политические санкции со стороны США, ряда государств Европы и международных организаций в связи с кризисом на Украине.

Режим ответных санкций со стороны Российской Федерации в отношении товаров (работ и услуг), происходящих с территории ЕС, США и государств, присоединившихся к ним, был введен в соответствии с положениями Федерального закона от 30 декабря 2006 г. № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах»²¹, Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»²² и Федерального закона от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»²³.

Позднее вступили в силу Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»²⁴, а также Указ Президента РФ от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»²⁵, в развитие положений которого принято постановление Правительства РФ от 31 июля 2015 г. № 774 (в ред. от 28.08.2018 г.) «Об утверждении Правил уничтожения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, включенных в перечень сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых являются Соединенные Штаты Америки, страны Европейского Союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество Лихтенштейн и которые по 31 декабря 2019 г. запрещены к ввозу в Российскую Федерацию»²⁶.

В соответствии с Указом Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»²⁷ органам государственной власти и местного самоуправления, российским юридическим лицам, а также гражданам, находящимся под юрисдикцией Российской Федерации, в своих действиях предписано руководствоваться презумпцией того, что в течение года со дня вступления в силу (продления) этого Указа запрещается либо ограничивается осуществление внешнеэкономических операций,

¹⁹ См.: СЗ РФ. 1999. № 28, ст. 3493.

²⁰ См.: Росс. газ. 2018. 4 июня.

²¹ См.: Росс. газ. 2007. 10 янв.

²² См.: Росс. газ. 2010. 29 дек.

²³ См.: Росс. газ. 2012. 29 дек.

²⁴ См.: Росс. газ. 2018. 6 июня.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2015. № 31, ст. 4669.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2015. № 31, ст. 4702.

²⁷ См.: Росс. газ. 2014. 7 авг.

предполагающих ввоз на территорию Российской Федерации отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении лиц Российской Федерации, а равно иностранное государство, присоединившееся к такому решению.

Нельзя не обратить внимания на определенный недостаток юридической техники данного положения Указа — использование формулировки «запрещается либо ограничивается», т.е., принимая решения об осуществлении той или иной операции по ввозу в Российскую Федерацию продукции сельскохозяйственного производства, сырья и продовольствия, лицо должно заранее предполагать существование либо запрета, либо ограничения в отношении любого из товаров этой категории. Запрет на ввоз товаров и ограничение на ввоз товаров являются взаимоисключающими понятиями. По нашему мнению, целесообразнее было бы использование однозначного указания на запрет ввоза товаров данной категории, тем более что фактически действует именно запрет на ввоз этих товаров²⁸.

Конкретный перечень товаров должен был определяться Правительством РФ с учетом недопустимости ускоренного роста цен на подпадающие под запрет продукты. В соответствии с данным Указом на следующий день после его подписания Правительство РФ определило перечень соответствующих видов товаров в своем Постановлении от 7 августа 2014 г. № 778²⁹. В дополнение к этому перечню ФТС Письмом от 18 февраля 2016 г. № 06-30/07527³⁰ направило перечень товаров «прикрытия», под видом которых может совершаться ввоз товаров, запрещенных к ввозу на территорию Российской Федерации. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, в свою очередь, предписала обеспечить проведение досмотра товаров, классифицируемых кодами в ТН ВЭД 1604 и 1605, не вошедших в вышеуказанный Перечень, если странами происхождения этих товаров являются США, ЕС, Канада, Австралия и Королевство Норвегия, с полной их выгрузкой и частичным вскрытием упаковки с проведением отбора проб и лабораторных исследований

по показателям безопасности в рамках исполнения государственных заданий.

Одновременно субъектам Российской Федерации было предписано ежеквартально представлять заполненные таблицы сведений о мероприятиях по мониторингу и контролю за состоянием рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на их территории³¹. Две таблицы содержат соответственно: 1) информацию об объемах производства и 2) динамику объемов поставки социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, в отношении которых могут устанавливаться предельно допустимые розничные цены, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15 июня 2010 г. № 530.

Указом Президента РФ от 29 июля 2015 г. № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»³² предписано уничтожать товары, ввезенные на территорию Российской Федерации и подпадающие под действие Указа Президента РФ от 6 августа 2014 г. № 560³³, за исключением товаров, ввезенных физическими лицами для личного пользования либо помещенных под таможенную процедуру таможенного транзита и перевозимых на территорию третьих государств. При этом для применения данного исключения у государственных контролирующих органов также должны быть достаточные основания предполагать отсутствие т.н. «ложного транзита» — фактического завершения доставки товаров вне территории Российской Федерации.

Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»³⁴ предусмотрел формирование МИД России списка граждан США, которым закрыт въезд на территорию Российской Федерации. При этом в отношении этих лиц Закон предусматривает возможность ареста на территории Российской Федерации активов граждан США, которым запрещен въезд в Россию, и запрет на любые сделки с собственностью и инвестициями этих граждан. В действительности отечественный законодатель пока ограничился следующими мерами: 1) устанавливается запрет на распоряжение имуществом,

²⁸ Так, в Постановлении Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.09.2018 г. № Ф08-7487/2018 по делу № А53-28709/2017 указано именно на запрет ввоза товара, согласно Указу Президента РФ от 06.08.2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».

²⁹ См.: Росс. газ. 2014. 8 авг.

³⁰ См.: Таможенные ведомости. 2016. № 6.

³¹ См.: Письмо Минсельхоза России от 12.07.2018 г. № 18/64 «О таблицах для предоставления субъектами Российской Федерации сведений о мероприятиях по мониторингу и контролю за состоянием рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия».

³² См.: СЗ РФ. 2015. № 31, ст. 4669.

³³ Порядок уничтожения определен в Постановлении Правительства РФ от 31.07.2015 г. № 774.

³⁴ См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1), ст. 7597.

находящимся на территории Российской Федерации; 2) приостанавливается деятельность юридических лиц, находящихся под их контролем на территории Российской Федерации; 3) приостанавливаются полномочия (членство) в органах управления организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации.

Данный Закон запрещает также гражданам Российской Федерации, имеющим одновременно гражданство США, являться членами, а тем более руководителями некоммерческой организации, структурного подразделения либо структурного подразделения международной или иностранной некоммерческой организации (отделения, филиала или представительства), если они участвуют в политической деятельности на территории Российской Федерации. При нарушении этого запрета деятельность такой НКО приостанавливается.

В 2018 г. вступил в силу ряд новых документов, среди которых следует назвать Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»³⁵; Указ Президента РФ от 22 октября 2018 г. № 592 «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации»³⁶; постановление Правительства РФ от 1 ноября 2018 г. № 1300 (в ред. от 25.12.2018 г.) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 592»³⁷; постановление Правительства РФ от 29 декабря 2018 г. № 1716-83 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 592»³⁸.

Вышеуказанный Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ предусмотрел возможность введения Правительством РФ по решению Президента РФ или Президентом РФ по решению Совета Безопасности РФ следующих мер:

1) прекращение (приостановление) международного сотрудничества Российской Федерации, российских юридических лиц с недружественными иностранными государствами, организациями, находящимися под их юрисдикцией, а равно прямо или косвенно подконтрольными им или аффилированными с ними, в отраслях, подлежащих определению Президентом РФ;

2) запрет (ограничение) на ввоз на территорию Российской Федерации или на вывоз с ее

территории еще более широкого перечня товаров, странами происхождения которых являются недружественные иностранные государства либо производителями которых являются организации, находящиеся под их юрисдикцией, прямо или косвенно подконтрольные им или аффилированные с ними. Перечень таких товаров, продукции и (или) сырья должен быть определен Правительством РФ;

3) запрет (ограничение) на выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на территории Российской Федерации организациями, находящимися под юрисдикцией недружественных иностранных государств, прямо или косвенно подконтрольными недружественным иностранным государствам или аффилированными с ними. Перечень видов таких работ, услуг определяется Правительством РФ;

4) запрет (ограничение) на участие организаций, находящихся под юрисдикцией недружественных иностранных государств, подконтрольных или аффилированных с ними, граждан таких государств в приватизации, а также в выполнении ими работ, оказании ими услуг по организации от имени Российской Федерации продажи федерального имущества и (или) осуществлению функций продавца федерального имущества.

При этом перечень мер является открытым — Президент РФ вправе ввести иные не предусмотренные данным перечнем меры.

Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2018 г. № 1300 (в ред. от 25.12.2018 г.) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № 592» был введен запрет на ввоз на территорию Российской Федерации товаров, страной происхождения (страной отправления) которых является Украина, товаров, перемещаемых через территорию Украины, кроме случаев перемещения их в режиме таможенного транзита, при условии обеспечения прослеживаемости их перевозки и применения к грузовым помещениям (отсекам) транспортных средств и железнодорожного подвижного состава, помещениям, емкостям и иным местам, в которых находятся или могут находиться товары, средств идентификации (пломб), в т.ч. функционирующих на основе технологии глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС.

Этим же Постановлением был утвержден перечень лиц, в отношении которых применены блокирование (замораживание) безналичных денежных средств, бездокументарных ценных бумаг и имущества на территории Российской Федерации и запрет на перечисление средств (вывод капитала) за пределы территории Российской Федерации. Следует отметить, что данное Постановление невыполнимо в части блокирования (замораживания)

³⁵ См.: Росс. газ. 2018. 6 июня.

³⁶ См.: СЗ РФ. 2018. № 44, ст. 6706.

³⁷ См.: СЗ РФ. 2018. № 45, ст. 6952.

³⁸ См.: СЗ РФ. 2019. № 1, ст. 12.

имущества этих лиц на территории Российской Федерации, не относящегося к денежным средствам, поскольку действующее российское законодательство не предусматривает таких процедур, как блокирование и замораживание ценных бумаг.

Очевидно, что режим контрсанкций регулируется в основном нормами публичного права и действует в сфере отношений, регулируемых публично-правовыми нормами. Влияние режима контрсанкций на отношения, регулируемые нормами частного права, является возможностью, не перешедшей пока в категорию действительности.

При этом влияние политики импортозамещения на правовое регулирование частных имущественных отношений осуществляется в отношении органов государственной власти и юридических лиц с государственным участием.

Правовое регулирование импортозамещения основано на норме, предусмотренной п. 1 ч. 8 ст. 3 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»³⁹, в развитие которого было принято постановление Правительства РФ от 16 сентября 2016 г. № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами»⁴⁰.

Статья 3 вышеуказанного Федерального закона № 223-ФЗ предусматривает право Правительства РФ установить приоритет закупок товаров российского происхождения, работ и услуг оказываемых (выполняемых) российскими субъектами предпринимательской деятельности. Данное право реализовано Правительством РФ в Постановлении от 16 сентября 2016 г. № 925 — оценка предложений российских поставщиков товаров (работ, услуг) в части наиболее низкой цены осуществляется с коэффициентом снижения — 15%, но договор с российским поставщиком заключается согласно цене, предложенной им в заявке. Такой же коэффициент снижения применяется при заключении договора с иностранным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) — он заключается по цене, сниженной на 15% от предложенной им в заявке.

Во исполнение данных положений Федерального закона № 223-ФЗ Правительством РФ создана Правительственная комиссия по импортозамещению, являющаяся координационным органом, что, однако, не препятствует наличию у данной структуры полномочия по согласованию закупок

определенных видов продукции машиностроения юридическими лицами, государственными компаниями вне территории Российской Федерации.

Особенности национального режима при закупках товаров, согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴¹, предполагают возможность Правительства РФ установить запрет на допуск товаров из иностранных государств, запрет на допуск работ, услуг, оказываемых иностранными лицами, и ограничения. Правительством РФ введен такой запрет в отношении иностранных товаров, работ (услуг), кроме случаев отсутствия иной возможности получения товаров (работ, услуг), а также ряд запретов в отношении отдельных видов товаров, происходящих с территории иностранных государств.

Федеральный закон 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»⁴² предусматривает ряд мер, направленных на замещение продукции иностранного производства отечественными аналогами, как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, среди которых следует назвать стимулирование и финансовую поддержку. В части продвижения продукции отечественного промышленного производства за границей ст. 17 названного Закона закрепила открытый перечень мер поддержки экспортеров российской продукции.

* * *

Таким образом, считаем, что основная задача деления на частное и публичное право заключается в определении тех пределов, которыми государство должно быть ограничено «во вторжении» в сферу интересов индивидов и их объединений. В частноправовом аспекте государство должно выполнять задачу арбитра, а регулирование самих частноправовых отношений должно быть сведено к рекомендуемой модели поведения и установления надлежащих эффективных механизмов защиты прав и законных интересов его участников.

В любом случае основная задача государства заключается в достижении баланса частных и публичных интересов, который должен предусматривать их оптимальное соотношение с учетом внешних и внутренних факторов, санкции обуславливают применение ответных мер с проводимой политикой импортозамещения и поддержкой отечественного производителя.

³⁹ См.: Росс. газ. 2011. 22 июля.

⁴⁰ См.: СЗ РФ. 2016. № 39, ст. 5649.

⁴¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

⁴² См.: СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. I), ст. 41.

Режим санкций ЕС и США, равно как и режим контрсанкций Российской Федерации, применяется в сфере публично-правового регулирования. Их распространение на отношения, регулируемые нормами частного права, возможны, но в настоящее время не реализованы.

Специфика публичных интересов предопределяет императивность гражданско-правового регулирования общественных отношений с целью охраны данных интересов. При этом говорить о появлении в гражданском законодательстве подавляющего числа императивных норм нельзя. Вместе с тем можно утверждать об усилении публично-правовых начал в регулировании экономических отношений в России, что осуществляется не столько за счет сокращения области применения частноправовых норм, сколько за счет расширения сферы общественных отношений в той части, которая традиционно регулировалась нормами публичного права, — санкции, стимулирование государством отечественных производителей и т.д. При этом важным является достижение взаимопонимания и компромисса между институтами государственной власти и широкими слоями населения⁴³.

В связи с создавшимся положением логичным ходом было бы обеспечить инвестиционную привлекательность России для широкого круга инвесторов. Законодатель, однако, идет, с одной стороны, по пути умножения правовых форм инвестирования, а с другой — ограничивает участие иностранных субъектов в предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации. При этом специальные меры в отношении субъектов недружественных России государств законодательством предусмотрены, но не введены. В результате иностранные субъекты предпринимательской деятельности юридически находятся в одинаковом положении, что очевидно не соответствует государственным интересам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 160.
2. Дигесты Юстиниана. Д. 1.1., 1.2. / пер. с лат.; отв. ред. Л.Л. Кофанов. Т. 1. М., 2004.
3. *Лапин Н.И.* Формирование социального государства — способ успешной эволюции общества // Соц. исследования. 2018. № 8. С. 3—11.

⁴³ Подробнее см.: *Лапин Н.И.* Формирование социального государства — способ успешной эволюции общества // Соц. исследования. 2018. № 8. С. 3—11.

4. *Лантев В.В.* Предпринимательское (хозяйственное) право и реальный сектор экономики. М., 2010.
5. *Ленин В.И.* О задачах Наркомюста в условиях новой экономической политики. Письмо Д.И. Курскому // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 398.
6. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом ВС РФ 28.06.2017 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2017. № 12.
7. Общая теория прав человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 1—134.
8. *Руденко В.Н.* Делиберативная демократия в аксиологии защиты прав человека // Науч. ежегодник ИФП Урал. отд. РАН. Вып. 4. Т. 17. 2017. С. 115—127.
9. Семья в современном обществе. Сер. «Демография. Социология. Экономика». Т. 4. № 1 / под ред. С.В. Рязанцева, Т.К. Ростовской. М., 2018.
10. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995. С. 117.
11. *Толстой Ю.К.* О преподавании гражданского права на современном этапе // Преподавание гражданского права в современных условиях. СПб., 1999. С. 43.
12. *Хабриева Т.Я.* Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал рос. права. 2005. № 12.

REFERENCES

1. *Baglay M.V.* Constitutional Law of the Russian Federation. M., 2007. P. 160 (in Russ.).
2. Digests of Justinian. D. 1.1., 1.2. / transl. from the Latin.; red. ed. L.L. Kofanov. Vol. 1. M., 2004 (in Russ.).
3. *Lapin N.I.* Formation of the social state — a way of successful evolution of society // Sociological researches. 2018. No. 8. P. 3—11 (in Russ.).
4. *Lapteev V.V.* Entrepreneurial (Economic) Law and the real sector of the economy. M., 2010 (in Russ.).
5. *Lenin V.I.* On the tasks of the people's Commissariat of Justice in the new economic policy. Letter to D.I. Kursky // Lenin V.I. Complete works. Vol. 44. P. 398 (in Russ.).
6. Review of judicial practice of application of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs (UTV. The Bureau of armed forces 28.06.2017) // Bulletin of the armed forces. 2017. No. 12 (in Russ.).
7. General theory of human rights / ed. by E.A. Lukashcheva. M., 1996. P. 1—134 (in Russ.).

8. *Rudenko V.N.* Deliberative democracy in the axiology of human rights protection // Scientific Yearbook of IFI Ural branch of the RAS. Issue 4. Vol. 17. 2017. P. 115–127 (in Russ.).
9. Family in modern society. Ser. “Demography. Sociology. Economy”. Vol. 4. No. 1 / ed. by S.V. Ryazantsev, T.K. Rostovskaya. M., 2018 (in Russ.).
10. *Tikhomirov Yu. A.* Public law. M., 1995. P. 117 (in Russ.).
11. *Tolstoy Yu. K.* On teaching Civil Law at the present stage // Teaching Civil Law in modern conditions. SPb., 1999. P. 43 (in Russ.).
12. *Khabrieva T. Ya.* National interests and legislative priorities of Russia // Russ. journal of law. 2005. No. 12 (in Russ.).

Сведения об авторе

КУРБАНОВ Рашад Афатович —
доктор юридических наук, профессор,
директор Института правовых исследований
и региональной интеграции Российского
экономического университета
им. Г.В. Плеханова; 117997
г. Москва, Стремянный пер., д. 36

Authors' information

KURBANOV Rashad A. —
Doctor of Law, Professor, Director of the Institute
of legal research and regional integration of
Plekhanov Russian University of Economics;
36 Stremyanny lane, 117997 Moscow, Russia