

Слабая сторона в правоотношениях с участием публично-правового субъекта

Вопросы защиты слабой стороны гражданских отношений, в которых участвует публично-правовое образование (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование), а также актуальность данной проблематики уже были кратко нами обозначены. Учитывая, что слабая сторона - это участник гражданского правоотношения, который располагает значительно меньшим запасом определенных ресурсов, а именно: организационными, материальными, профессиональными, информационными и другими конкурентными, которые имеют значение для формирования, осуществления и защиты субъективного права в сравнении с контрагентом, понятно, в абсолютном большинстве случаев публично-правовой субъект является сильной стороной, способной навязывать контрагенту невыгодные для последнего условия соглашения.

Государство и иное публично-правовое образование не только обладает большими организационными, материальными, профессиональными ресурсами, но и имеет правотворческие функции, которые могут использоваться таким субъектом, помимо прочего, в целях предоставления "самому себе" преимуществ, связанных с установлением более выгодного порядка заключения договора, возможностью уменьшения ответственности и т.п. Далеко не всегда такое правовое регулирование отвечает необходимости обеспечения общественного интереса. Таким образом, государство участвует в гражданских отношениях в качестве двойственного субъекта, имеющего как публично-правовые, так и частноправовые функции¹.

¹ Одним из первых в отечественной юридической науке о таком дуалистическом статусе государства писал Г.Ф. Шершеневич. См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910. С. 541.

Проблема установления слабой стороны в правоотношении, в котором присутствует государство, не является новой для отечественной правовой науки. При этом представления ученых на данный счет разнятся.

Например, В.А. Бабаков справедливо подчеркивает тот факт, что представление интересов государства в рамках определенного правоотношения всегда находится "в руках" определенных физических лиц, тех же чиновников, интересы которых могут не совпадать с целями, которые реализует государство². Из этого делается вывод, что государство является слабой стороной гражданских правоотношений по сравнению с контрагентом, так как последний всегда действует в своих интересах, а представители государства могут действовать и не в пользу представляемого.

Последняя мысль вызывает некоторые сомнения ввиду того, что от имени многих субъектов (нередко граждан и всегда юридических лиц) действуют конкретные физические лица, являющиеся представителями, и которые не всегда действуют исключительно в интересах представляемого. То есть на таком основании можно было бы признать слабой стороной гражданского правоотношения практически любого субъекта, который вступает в отношение не самостоятельно, а через представителя.

В большинстве отечественных работ, посвященных проблеме вступления государства и иного публично-правового образования в гражданские отношения, прямо не рассматривается вопрос защиты контрагента такого субъекта как слабой стороны, однако делается акцент на важности достижения принципа равенства сторон.

В частности, во благо публичного интереса, государство полностью должно отказаться от иммунитета публичной власти, что закреплено в п.1 ст. 124 ГК РФ. Необходимо создание системы правовых гарантий, обеспечивающих равенство участников гражданского оборота³. Такая система

² См.: Бабаков В.А. Защита государства как слабой стороны в гражданских правоотношениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. N 2. С. 150.

³ См.: Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: автореф. дис. _ д-ра юрид. на ук. М., 2008. С. 25.

правовых гарантий должна включать в себя реальные механизмы защиты слабой стороны правоотношения, являющейся контрагентом государства. Например, в сфере договорных отношений действует основополагающий принцип свободы договора, который распространяет свое действие и на гражданско-правовые соглашения, заключаемые публично-правовым образованием, хотя при этом "каждый элемент, составляющий содержание принципа свободы договора, в некоторой либо в значительной степени подвергается "модификации" под воздействием правоспособности публичных субъектов"⁴.

При этом "правовое регулирование участия публично-правовых субъектов в частноправовых отношениях подразумевает включение принципов гражданского права (в том числе принципа равенства участников, принципа свободы договора и принципа добросовестности) в качестве руководящих начал при воздействии на поведение этих субъектов"⁵. Получается, что с точки зрения положений ст. 124 ГК РФ публично-правовые образования обязаны осуществлять свои права добросовестно, не нарушая при этом прав и законных интересов других участников гражданского оборота.

Актуальной проблемой развития российского гражданского права является вопрос ответственности государства по своим обязательствам. Данная проблема поднималась, в частности, Е.А. Сухановым, отмечавшим, что по смыслу законодательства государство на равных началах вступает в гражданские отношения с гражданами и юридическими лицами.⁶

Показательно, что с теоретической точки зрения вообще не может быть сомнений в том, что государство как субъект гражданских правоотношений обязано исполнять свои обязанности в зависимости от того, имеются в

⁴ Кабанова И.Е. Действие принципа свободы договора в отношениях с участием публичных субъектов // Гражданское право. 2015. N 2. С. 32.

⁵ Кабанова И.Е. Некоторые аспекты реализации принципа добросовестности и недопустимости злоупотребления правом в правоотношениях с участием органов публичной власти и их должностных лиц // Гражданское право. 2014. N 5. С. 26.

⁶ См.: Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2001. N 3. С. 116-125.

бюджете соответствующие денежные средства. В последнем случае следует установить правовой механизм, при котором при наличии вступившего в законную силу решения суда денежные средства должны перечисляться должнику публично-правового образования с других строк расходной части бюджета.

Интересное решение предлагали юристы XIX века. В частности, К. Анненков рассматривал казну как вид юридического лица⁷. При этом все лица, как публичные, так и частные, обязаны отвечать за убытки, причиненные действием своих органов⁸. Получается, что казна, являясь юридическим лицом, отвечала наравне с иными субъектами гражданского права.

Рассмотрение казны в качестве особого юридического лица противоречит современным подходам к пониманию сущности государства как особого публично-правового образования и не может быть реализовано на сегодня, учитывая теоретический подход к определению субъектов гражданского права. Однако, видимо, в XIX веке такой подход мог способствовать разрешению некоторых проблем, возникающих в связи с ответственностью государства перед своими контрагентами по договорным обязательствам.

Как видим выше, положение контрагента публично-правового образования нередко усугубляется невозможностью взыскания денежных средств, требования иного реального исполнения ввиду привилегированного статуса такого субъекта.

Тем самым ряд проблем защиты контрагента государства и иного публично-правового образования разрешается на уровне Верховного Суда РФ. Надеемся, что такая практика продолжится, и Верховный Суд РФ и дальше будет давать нижестоящим судам отдельные руководящие положения, связанные с необходимостью реального привлечения государства к гражданско-правовой ответственности.

⁷ См.: Анненков К. Начала русского гражданского права. Вып. 1. СПб., 1900. С. 40.

⁸ См.: там же. С. 43.

Наиболее остро проблема защиты слабой стороны отношений с участием государства и иного публично-правового образования с практической точки зрения встает при регулировании отношения по закупкам товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В настоящее время такие отношения регулируются большим числом правовых актов, среди которых центральную роль играет Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - ФЗ N 44)⁹. В научной литературе делался однозначный вывод о том, что принцип защиты слабой стороны должен действовать применительно к контрактным отношениям¹⁰.

Отношения субъектов в связи с заключением государственного контракта представляют собой сложный комплекс отношений, имеющих сложный многоступенчатый порядок развития. В наиболее общем плане этапы развития таких отношений установлены М.В. Шмелевой, которая рассматривает шесть важнейших следующих друг за другом этапов: а) планирование закупок; б) подготовка и разработка закупочной документации и проекта государственного контракта (или договора); в) проведение закупки; г) заключение государственного контракта (или договора); д) исполнение государственного контракта (или гражданско-правового договора); е) сдача отчетности по контрактной деятельности¹¹.

Представляется, что на каждом из этапов развития отношений по государственному контракту сильный субъект может устанавливать

⁹ См.: Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (в ред. от 03.08.2018) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СЗ РФ. 2013. N 14. Ст. 1652; 2018. N 32. Ч. I. Ст. 5104.

¹⁰ См.: Зарубин А.С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 37. С. 318.

¹¹ См.: Шмелева М.В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 10.

определенные сложности для субъектов, тем самым ограничивая права слабой стороны.

Судебная практика, сложившаяся в России, с осторожностью признает контрагента публично-правового образования слабой стороной, что в целом является правильным. Обычно такое обоснование включается в судебное решение в связи с явной несправедливостью положений заключенного государственного контракта, существенным нарушением баланса прав и обязанностей заказчика и исполнителя государственного контракта.

Так, учитывая несоразмерность ответственности сторон, установленной контрактом, суды обоснованно снизили сумму неустойки исходя из размера ставки, применимой для расчета неустойки в случае нарушения заказчиком своих обязательств, предусмотренных сторонами в государственном контракте¹². То есть можно сделать вывод, что установление в государственном контракте несоразмерной ответственности сторон является основанием для дополнительной защиты слабой стороны такого соглашения - субъекта, вступающего в гражданское отношение с публично-правовым субъектом. Аналогичная практика наблюдается и в других регионах¹³.

По другому делу о взыскании неустойки по государственному контракту на выполнение поисковых работ на рудное золото суд отметил, что подрядчик был поставлен в положение, затрудняющее согласование его существенных условий, к которым отнесен, в том числе срок выполнения работ (оказался слабой стороной договора), а заказчиком установлен заведомо невыполнимый срок их выполнения. В связи с этим, выводы судов о том, что ответчик не может быть привлечен к ответственности за нарушение срока предоставления проектно-сметной документации, являются обоснованными¹⁴.

¹² См.: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 27.04.2016 N Ф02-1781/2016 по делу N А33-21624/2015 // Документ опубликован не был.

¹³ См., например: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 14.08.2017 N Ф10-3085/2017 по делу N А14-14064/2016 // Документ опубликован не был.

¹⁴ См.: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30.01.2017 N Ф03-6244/2016 по делу N А73-7172/2016 // Документ опубликован не был.

Если сделать вывод по анализу судебной практики по вопросу защиты слабой стороны государственного контракта, то в целом судами делается вывод о том, что "лицо, подписывающее государственный контракт, лишено возможности выразить собственную волю в отношении условий контракта и вынуждено принять это условие путем присоединения к контракту в целом (договор присоединения)"¹⁵. Из этого нами делаются и соответствующие выводы, связанные с возможностью признания недействительными отдельных положений таких соглашений, которые устанавливают существенную непропорциональность положения сторон контракта.

Показательно, что анализируя ФЗ N 44 многие авторы, например В.В. Долинская, делают вывод о том, что, несмотря на определенную "специфику статуса заказчика государство отказалось во внутреннем обороте от каких-либо привилегий и несет такую же ответственность, как и контрагент"¹⁶. С теоретической точки зрения с таким подходом, безусловно, необходимо согласиться. При этом мы вынуждены признать, что на практике все-таки возникают ситуации, когда публично-правовое образование не может удержаться в рамках и получает для себя какие-либо преимущества.

Проблема защиты слабой стороны гражданского правоотношения, в котором участвует государство и иной публично-правовой субъект, неодинаково решается в различных государствах.

В Соединенных Штатах Америки, например, предлагается глубокое обоснование необходимости защиты слабой стороны правоотношения с участием государства. В частности, указывается следующая аргументация.

Сегодня в сложный мир гигантских корпораций с их обширными инфраструктурными организациями и с государством, имеющим свои инструменты и агентства, входящие почти в каждую отрасль промышленности и торговли, могут складываться различные ситуации, которые приводят к

¹⁵ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.02.2017 N Ф05-172/2017 по делу N А40-252359/15 // Документ опубликован не был.

¹⁶ Долинская В.В. Специфика ответственности по субъектному составу правоотношений // Lex russica. 2017. N 5. С. 63.

несправедливым и необоснованным сделкам между сторонами, обладающими полностью непропорциональными и неравномерными силами переговоров. Эти случаи не могут быть перечислены или полностью проиллюстрированы. Суд должен рассматривать каждый случай по его собственным фактам и обстоятельствам.

Подобная защита также предоставляется против действий государства. Судебная практика пошла по пути признания того факта, что действия государства в договорной области должны быть справедливым и разумным. При этом отмечается, что на сферы договорных вопросов для регулирования деятельности государства должно распространяться требования Четырнадцатой поправки к Конституции США, в соответствии с которой не допускается издание или применение законов, которые ограничивают привилегии и льготы граждан; отказывают какому-либо лицу в пределах своей юрисдикции в равной защите на основе законов.

Применимость Четырнадцатой поправки ко всем исполнительным действиям государства, подлежащего разрешению, не вызывает в судах сомнения. Государство не может отказываться от частноправовых обязательств и осуществлять публичные функции в целях отказа от своих долгов в связи с ограничениями, предусмотренными требованиями Четырнадцатой поправки. В сфере договорных отношений государство не может претендовать на то, чтобы нивелировать действие общепризнанных применимых принципов частного права при вступлении в отношения с частными лицами, чьи права по условиям договоров действуют без каких-либо дополнительных ограничений¹⁷. Таким образом, право Соединенных Штатов Америки предоставляет охрану слабой стороне гражданского правоотношения с участием публично-правового образования в связи с особым толкованием и пониманием норм конституционного права. Сам подход, в соответствии с которым охрана слабой стороны основывается на

¹⁷ Standard Form of Contract and Public Service Delivery. URL: <https://www.legalbites.in/standard-form-contract-public-service-delivery/> (дата обращения: 14.12.2022).

конституционных принципах, является перспективным в правоприменительном смысле.

Современная тенденция заключается в том, чтобы исследовать необоснованность договорных условий в соглашениях, в которых переговорная сила неодинакова. Фактически договор заключается с государством не путем переговоров, а путем присоединения к стандартной форме, в связи с чем и возникают гражданские правоотношения между неравными субъектами. Как показывает зарубежный опыт, в таких ситуациях неизбежно принуждение деятельности государства в рамках судебного надзора¹⁸.

В США для разрешения некоторых проблем, связанных с защитой субъектов, вступающих в отношения с государством, установлены правила, согласно которым публично-правовое образование не само вступает в договорные отношения. Работы, услуги и т.п. оказываются от имени государства специальными субъектами, которые несут ответственность, как перед государством, так и перед лицами, которым они выполняют работы и оказывают услуги, выполняют работы.

Так, частные лица и местные органы власти осуществляют управление гарантированными льготами граждан в силу федеральных законов и законов штатов, которые финансируются соответствующими бюджетами. Например, медицинские услуги в рамках программы Medicaid и Medicare оказываются врачами в больницах и домах престарелых. Федеральные жилищные услуги находятся в ведении местных органов жилищного строительства. Эти частные и местные органы устанавливают общественные инструкции, содержащиеся в подробных договорах с федеральным или государственным агентством. Потребители часто получают услуги от частных подрядчиков, которые принимают стандартные условия, касающиеся качества этих услуг в договорах с государством. При этом лица, которым был причинен вред, могут

¹⁸ Law related to standard form of contracts. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2fe81b92-b239-4fe9-8e14-5dfd81861c82> (дата обращения: 14.12.2022).

быть подано исковое заявление против именно частного подрядчика или государственного органа власти, которые могут и не иметь возможностей для обеспечения соблюдения своих прав. Договорное право предоставляет возможность для обеспечения соблюдения прав потребителям подать в суд в качестве сторонних бенефициаров контракта с федеральным государством¹⁹. Получается, что потребители государственных работ и услуг имеют право выбора ответчика по иску: публично-правовое образование или непосредственно субъект, который осуществлял фактические действия по исполнению обязанностей перед истцом.

Особенностью права США является различное правовое регулирование гражданских отношений в разных штатах. Можно привести некоторые примеры охраны слабой стороны в ряде из них.

Например, в штате Техас установлено правило, в соответствии с которым, если контрагентом является предприниматель/организация, то минимальная цена предоставляемых услуг, (как существенное условие договора), не может быть установлена. Подобный контрагент сам вправе устанавливать цену. Если же стороной является государство/государственное агентство, то цена устанавливается на закрытых торгах (конкурсах), начиная с минимальной, принятой на рынке²⁰. Следовательно, цена, как результат торгов, ни коим образом не зависит от государства, а является диспозитивным выбором негосударственных организаций и предпринимателей.

Таким образом, публично-правовое образование ни при каких условиях не может рассматриваться в качестве слабой стороны в гражданском правоотношении. Законодательство должно устанавливать механизмы защиты контрагента государства и иных публично-правовых субъектов от злоупотреблений со стороны сильного субъекта. При этом применений правил о защите слабой стороны в рассматриваемых ситуациях должно

¹⁹ Porter R. Contract Claims Against the Federal Government: Sovereign Immunity and Contractual Remedies // Harvard Law School. Fed. Budget Pol'y Seminar. Briefng Paper. 2006. P. 6.

²⁰ Don Alan E. Texas Business Law. USA. Pelican Publishing company. 1995. P. 149.

осуществляться лишь в случае существенного дисбаланса прав и обязанностей сторон соглашения.