

О НЕПРАВОМЕРНОМ БЕЗДЕЙСТВИИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СФЕРЕ ВЕЩНЫХ И ИНЫХ, СВЯЗАННЫХ С НИМИ ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

О.Г. Барткова

ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», г. Тверь

Исследуется неправомерное бездействие как одна из форм поведения публично-правового образования, которое может повлечь за собой правовые последствия различной отраслевой принадлежности, включая и гражданско-правовые. Автор акцентирует внимание на последствиях негативного характера такого поведения, прежде всего, в сфере вещных отношений. Указаны наиболее типичные вредоносные последствия. Обосновывается, что такие последствия могут складываться как в сфере имущественных прав иных участников гражданского оборота (частных лиц), так и конкретного публично-правового образования. Неправомерное бездействие рассматривается как результат неосуществления (неисполнения) публично-правовым образованием (его соответствующими органами) государственных и муниципальных функций. Негативное значение бездействия публично-правового образования в сфере вещных отношений влияет также на механизм реализации субъективных гражданских прав, создавая препятствия в их осуществлении и, как правило, ведет к причинению вреда, что подтверждается примерами из судебной практики.

Ключевые слова: неправомерное поведение, бездействие, публично-правовые образования, государственные и муниципальные органы, государственные и муниципальные функции, право собственности, вещные отношения, публичная собственность, управление государственной и муниципальной собственностью, частная собственность, разграничение собственности, юридические последствия, вред, ответственность, бесхозяйное имущество.

В Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) термин «бездействие» мы обнаруживаем в пятнадцати статьях. Так, в части первой ГК РФ [1] – это 10 фрагментов, из которых только один непосредственно относится к теме исследования. Речь идет о ст. 16 ГК РФ, в которой закреплено базовое положение о возмещении убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления гражданину или юридическому лицу. Такие убытки должны быть результатом поведения государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, выступающего в форме действия или бездействия. При этом законодатель не перечисляет все виды такого поведения, что вполне оправданно ввиду многообразия самих органов, их компетенций, полномочий. При этом прямо названа лишь одна категория поведения – издание не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления. Но может ли неиздание акта указанными органами вообще, в нарушение требований закона, иного правового акта охватываться положениями этой нормы? Полагаем, что ответ может быть положительный, если мы используем аналогию закона (п. 1 ст. 6 ГК РФ).

Все остальные фрагменты в первой части ГК РФ о бездействии относятся, как правило, к поведению юридических лиц, их участников, учредителей, собственников, органов, кредиторов и др.

Во второй части ГК РФ термин «бездействие» упоминается 4 раза, из которых один случай, характеризующий поведение подрядчика (п. 4 ст. 723 ГК РФ), а остальные три относятся к обязательствам вследствие причинения вреда и помещены в гл. 59 ГК РФ. Из них в большей степени нас интересует ст. 1069 ГК РФ, предусматривающая правила о специальном деликте – условия ответственности за вред, причиненный государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами. Исходя из закрепленных в ст. 2 ГК РФ категорий субъектов гражданского права, речь идет, таким образом, о поведении какого-либо публично-правового образования (далее – ППО), бездействие которого при осуществлении им деятельности в сфере публичного права, причинило вред имуществу или личности иного (иных) участников гражданского оборота (или создало угрозу причинения такого вреда). В сфере вещных правоотношений такого рода

действия и бездействия также могут иметь место. Две другие статьи в гл. 59 ГК РФ, где упоминается термин «бездействие», – ст. 1081 ГК РФ (о праве регресса к лицу, причинившему вред) и ст. 1099 ГК РФ (общие положения о компенсации морального вреда), прямого отношения к теме не имеют. Наконец, в части третьей ГК РФ бездействие упоминается один раз (речь идет о бездействии исполнителя завещания), а в части четвертой ГК РФ – ни разу.

При этом, характеризуя бездействие как форму поведения ППО применительно к сфере вещных отношений, следует учитывать следующее:

1. Отсутствие термина «бездействие» непосредственно в тексте статьи ГК РФ, содержащей ту или иную правовую норму, еще не означает возможность толкования поведения, деятельности субъекта как проявляющихся исключительно в форме действия. Термин «поведение», «деятельность» в любом случае охватывает и бездействие (если только законом прямо не предусмотрено понимание их исключительно как активного поведения – действия).

Из этого положения автор исходит и в ходе анализа применяемых далее иных законов и нормативно-правовых актов.

2. Неправомерное бездействие следует отличать от правомерного бездействия ППО.

3. Следует различать поведение ППО как стороны в гражданско-правовых отношениях, в том числе и в вещных, основанных на юридическом равенстве, и поведение ППО, органы которого, реализуя свою публично-властную компетенцию, осуществляют определенные государственные (муниципальные) функции, включая контроль и надзор за определенными сферами, оказание содействия в реализации имущественных и личных неимущественных прав физических и юридических лиц.

Бездействие ППО как обладателя права собственности (самого типичного для него вещного права), может проявляться, например, в следующем: неосуществление в качестве обязательных для него как публичного собственника действий по учету имущества, по его инвентаризации, в частности, согласно Постановлению Правительства РФ от 16.07.2007 г. № 447 (ред. от 29.07.2020 г.) «О совершенствовании учета федерального имущества», Закону Тверской области от 09.04.2002 г. № 23-ЗО (ред. от 10.12.2018 г.) «Об управлении государственным имуществом Тверской области» (касательно Тверской области, как собственника имущества).

При этом особенностью этих правовых норм в отношении ППО как собственника является то, что они закреплены не только в ГК РФ, но и в актах публичного права, учитывая то, что объекты, принадлежащие на праве собственности ППО, относятся к публичной собственности. В отношении таких объектов ППО осуществляет правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению таким имуществом через реализацию функций по управлению государственным имуществом. Под таковыми применительно к федеральному имуществу, например, согласно подп. «г» п. 2 Указа Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ. Важно учитывать и то, что право собственности определенным ППО должно осуществляться в строго в определенных целях, предусмотренных законами, в интересах как правильно неопределенного круга лиц, составляющих либо все население России или субъекта РФ, либо населения муниципального образования, либо прямо указанной в законе категории лиц, а в определенных случаях и в интересах будущих поколений. Более глубоко и полно следовало бы анализировать эти требования, обратившись к Конституции РФ (ст. 36, 40, 42) и к федеральным законам, определяющим режим отдельных видов недвижимого и движимого имущества как объектов публичной собственности. Специальные требования содержатся в государственной программе Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 316 (ред. от 04.10.2021 г.), в Распоряжении Правительства РФ от 12.10.2020 г. № 2645-р «Об утверждении методики определения критериев оптимальности состава

государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им», в бюджетных законах РФ. В каждом из субъектов РФ и в муниципальных образованиях приняты и действуют аналогичные нормативно-правовые акты.

Таким образом, всякое бездействие публичного собственника в отношении принадлежащего ему имущества нарушает нормы публичного права и может иметь своим результатом негативные правовые имущественные последствия для широкого круга физических и юридических лиц, местных сообществ, а не только самого ППО. Определенные вредоносные последствия могут наступать и для конкретных частных лиц, когда ППО, например, не принимает меры к выявлению бесхозного имущества, к изъятию имущества, которое не может принадлежать частным лицам, не осуществляет контроль за соблюдением градостроительных и других подобных норм, что ведет к строительству самовольных построек, не осуществляет контроль за состоянием недвижимого и движимого имущества производственного и непромышленного назначения, в процессе эксплуатации которых может быть причинен вред.

4. Для понимания форм и видов бездействия ППО, выработки соответствующих классификаций таких бездействий, в том числе в сфере вещных прав, следует иметь в виду, что к государственным (муниципальным) функциям относятся:

- 1) функции по принятию нормативных правовых актов (в том числе в сфере отношений собственности, вещных прав);
- 2) функции по контролю и надзору (включая и сферу вещных прав);
- 3) функции по управлению государственным имуществом (соответственно муниципальным имуществом);
- 4) функции по оказанию государственных (муниципальных) услуг (о них ниже).

Следовательно, неправомерным бездействием можно рассматривать неосуществление любой из этих функций ППО в лице соответствующего государственного или муниципального органа.

5. Одной из таких функций в сфере публичного права является оказание государственных (соответственно муниципальных) услуг. Такого рода услуги согласно ст. 1 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» рассматриваются как деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления (в том числе, в определенных законом случаях, при осуществлении им отдельных государственных полномочий). Если обратиться к Перечню типовых государственных и муниципальных услуг (всего в нем содержится 61 услуга), утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 18.09.2019 г. № 2113-р (ред. от 02.06.2021 г.), то к теме исследования имеют отношения, в частности следующие услуги:

- выдача разрешения на ввод объекта в эксплуатацию;
- выдача градостроительного плана земельного участка;
- выдача разрешения на строительство объекта капитального строительства;
- предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства;
- выдача разрешения на использование земель или земельного участка, которые находятся в государственной или муниципальной собственности;
- предоставление в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов;
- предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно;
- установление публичного сервитута;
- утверждение схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории;
- предварительное согласование предоставления земельного участка;

– передача в собственность граждан занимаемых ими жилых помещений жилищного фонда (приватизация жилищного фонда) и др.

Безусловно, важными в этой сфере являются и услуги по осуществлению государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 218-ФЗ (ред. от 02.07.2021 г.) «О государственной регистрации недвижимости».

Поскольку порядок и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги закреплён в таких видах нормативных правовых актов как административные регламенты, то несоблюдение их, когда это выражается в неосуществлении активного поведения, уклонения от исполнения, будет рассматриваться как бездействие.

6. Особыми случаями бездействия является непередача (непринятие) соответствующим ППО имущества из федеральной собственности в собственность субъекта РФ или муниципальную собственность, из собственности субъекта РФ в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта РФ в соответствии с порядком разграничения государственной собственности в РФ на федеральную собственность, государственную собственность субъектов РФ и муниципальную собственность. Такой порядок определен Постановлением Верховного Суда РФ от 27.12.1991 г. № 3020-1 (ред. от 24.12.1993 г.), Федеральным законом от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ (ред. от 28.06.2021 г.), Земельным кодексом РФ, Федеральным законом от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими федеральными законами и законами субъектов РФ.

Согласно пп. 9 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ разграничение государственной собственности на землю предполагает возникновение отношений между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями и не затрагивает интересы юридических и физических лиц частной формы собственности [5].

Исходя из абз. 16 ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ, к правоотношениям, возникающим при передаче имущества в соответствии с настоящей частью, нормы ГК РФ и Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в том числе определяющие момент возникновения права о собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям настоящей статьи.

Примеров бездействия ППО в процедуре передачи указанных объектов достаточно много [2, 3, 4].

За рамками настоящего исследования пока остаются такие вопросы, как разграничение и соотношение гражданско-правовой и публично-правовой (конституционно-правовой) ответственности за бездействия ППО в вещных правоотношениях, а также определение точного места таких бездействий в системе юридических оснований гражданско-правовых отношений (ст. 12 ГК РФ).

При этом неправомерное бездействие ППО рассматривается нами как волевое поведение, направленное на определенный юридический эффект. Такие рассуждения полагаем обосновано строить и по аналогии с так называемыми отрицательными обязательствами, когда исполнение заключается в воздержании от определённых обязательств действий. Однако аналогия эта уместна с определёнными оговорками, поскольку авторы, рассуждая о такого рода отрицательных обязательствах, имеют ввиду прежде всего правомерное поведение должника хотя бы и с отрицательным действием. В нашем исследовании это бездействие характеризуется как неправомерное.

Вопрос об юридических последствиях такого поведения ППО заслуживает отдельного рассмотрения. Однако в качестве самых типичных таких последствий могут выступать:

– вредоносные последствия в сфере государственного и муниципального управления, выражающиеся в нарушении конституционных основ, государственной и муниципальной политики в сфере публичной собственности, в снижении показателей эффективности использования публичной собственности и пр.,

- причинение вреда имуществу юридического лица (одного или нескольких), имуществу и личности физического лица (одного или нескольких);
- причинение вреда другому публично-правовому образованию, включая вред, выражающийся в возложении на него необоснованных расходов по содержанию имущества, которое должно быть принято другим ППО, но оно уклоняется от этого;
- вредоносные последствия для самого ППО как собственника, выражающиеся в утрате имущества, ухудшении его состояния и снижении стоимости по причине, например, неисполнения действий по учету, инвентаризации, охране имущества, по контролю за его использованием другими лицами - несобственниками;
- создание препятствий физическим, юридическим лицам и (или) другим ППО в реализации их прав и удовлетворении законных интересов .

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.06.2021 г., с изм. от 26.10.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 03.08.2021 г. № Ф07-9500/2021 по делу № А05-6259/2020 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.07.2021 г. № Ф07-7381/2021 по делу № А56-13355/2019 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17.11.2020 г. № Ф07-12670/2020 по делу № А21-11436/2019 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Постановление ФАС Поволжского округа от 01.12.2009 г. по делу № А55-3785/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

Об авторе:

БАРТКОВА Ольга Георгиевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), SPIN-код: 1716-9636; e-mail: bartkova_og@mail.ru

ABOUT ILLEGAL INACTION OF PUBLIC LEGAL FORMATION IN THE SPHERE OF THINGS AND OTHER RELATED LEGAL RELATIONS

O.G. Bartkova

Tver State University

The article examines unlawful inaction as one of the forms of behavior of public law formation, which can entail legal consequences of various industries, including civil law. The author focuses on the consequences of the negative nature of such behavior, primarily in the sphere of material relations. The most typical harmful consequences are indicated. It is substantiated that such consequences can develop both in the sphere of property rights of other participants in civil turnover (individuals), and in a specific public law entity. Unlawful inaction is considered as a result of non-fulfillment (non-fulfillment) by a public-law entity (its respective bodies) of state and municipal functions. The negative significance of the inaction of public law formation in the sphere of real relations also affects the mechanism for the implementation of subjective civil rights, creating obstacles in their implementation and, as a rule, leads to harm, which is confirmed by examples from judicial practice.

Keywords: *misconduct, inaction, public law formations, state and municipal authorities, state and municipal functions, property rights, property relations, public property, management of state and municipal property, private property, differentiation of property, legal consequences, harm, liability, ownerless property.*

About author:

BARTKOVA Olga – PhD in Law, associate professor of department of Civil Law Tver State University (170100, Tver, 33 Zhelyabova St.), SPIN-код: 1716-9636; e-mail: bartkova_og@mail.ru

Барткова О.Г. О неправомерном бездействии публично-правового образования в сфере вещных и иных, связанных с ними правовых отношений // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 4 (68). С. 7–14.