

*Марочкина Ю.В.,*

*студент*

*3 курс, факультет «Юриспруденция»*

*Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина*

*Россия, г. Рязань*

## **О СПЕЦИФИКЕ ПУБЛИЧНЫХ ДОГОВОРОВ В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

***Аннотация:** В статье рассматриваются такие специфические черты публичного договора, применяемого в финансовом праве, как правовой статус субъектов финансового публичного договора, метод согласования их интересов, природу вопросов, составляющих предмет договоренностей субъектов в рамках публичного договора. Уделяется особое внимание исследованию теоретических вопросов конвергенции частных и публичных начал в публичном договоре, выделяет в качестве метода регулирования диспозитивное согласование императивных предписаний без применения мер административного воздействия. В статье дается сравнительный анализ гражданско-правовых и финансово-правовых отношений, характеризующих предмет публичного договора.*

***Ключевые слова:** публичный договор, финансовое право, предмет публичного договора, диспозитивно-императивное регулирование, конвергенция публичных и частных интересов.*

***Annotation:** The article examines such specific features of a public contract used in financial law as the legal status of subjects of a financial public contract, the method of coordinating their interests, the nature of issues that make up the subject of agreements of subjects within the framework of a public contract. Special attention is paid to the study of theoretical issues of convergence of private and*

*public principles in a public contract, identifies as a method of regulation the dispositive coordination of imperative prescriptions without the use of administrative measures. The article provides a comparative analysis of civil and financial relations characterizing the subject of a public contract.*

**Key words:** *public contract, financial law, subject of a public contract, dispositive-mandatory regulation, convergence of public and private interests.*

Гражданский оборот характеризуется экономическим неравенством его субъектов, что предопределяет необходимость установления законодательных гарантий для более экономически уязвимой стороны. Поэтому в законодательстве практически всех стран мира, основанных на принципах рыночной экономики и в то же время стремящихся к "устойчивости своих финансовых (бюджетных) систем", <sup>1</sup>предусматриваются нормы, которыми право отдельных участников экономических отношений отказаться от заключения договора ограничивается. С одной стороны, имеет место ограничение свободы договора, но с другой стороны, данное ограничение осуществляется во благо других участников экономического оборота в целях обеспечения их экономической безопасности и финансовой стабильности государственной системы в целом.<sup>2</sup> Согласно п. 1 ст. 426 Гражданского кодекса РФ договоры, в которых одна из сторон не вправе отказаться от заключения договора, являются публичными договорами.

Актуализация вопроса о публичном договоре обусловлена, с одной стороны, повышением роли публичного права в регулировании общественных отношений, а с другой стороны, усилением договорных начал в публично-

---

<sup>1</sup> О проблемах обеспечения финансовой (бюджетной) устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах более подробно см.: Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость как финансово-правовая категория // Финансовое право. 2014. N 12; Поветкина Н.А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. N 8; Поветкина Н.А., Янкевич С.В. Понятие финансовой устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой аспект // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. N 4.

<sup>2</sup> О критериях экономической безопасности см.: О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р // СЗ РФ. 2008. N 47. Ст. 5489

правовых отношениях.<sup>1</sup> Конвергенция частноправовых и публично-правовых отношений обусловлена, как пишет Н.М. Коршунов, проникновением "частноправового метода регулирования в [публичную] сферу общественных отношений, а публично-правового - в частную [сферу]. При этом как частное, так и публичное право в полной мере сохраняют свою юридическую сущность, системные признаки и специфические особенности".<sup>2</sup> При этом речь не идет о "трансформации частноправовых инструментов в публично-правовые",<sup>3</sup> они сохраняют свою суть и правовую идентичность, но имеется в виду их взаимопроникновение с привнесением специфики и дополнительных идентичных элементов.

Одним из инструментов регулирования отношений, возникших в частном праве, но подлежащих применению в финансовом праве, выступают финансовые публичные договоры. Сохраняя свою частноправовую идентичность, данные договоры приобретают публично-правовую, отраслевую, специфику, основанную на особом предмете, субъектном составе и методе регулирования искомых отношений. Рассмотрим финансово-правовую специфику публичных договоров подробнее.

Частноправовая природа публичного договора в финансовом праве проявляется в согласовании интересов участников такого договора, в достижении баланса между свободой их усмотрения и необходимостью реализации предписанных государством задач. Как подчеркивает Ю.А. Тихомиров, "[публичные] договоры... призваны согласовывать интересы участников отношений, согласованность приобретает смысл нарастающей доминанты".<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений: Монография. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 228.

<sup>2</sup> Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. С. 37.

<sup>3</sup> Андриевский К.В. Финансовый договор как разновидность публичного договора // Евразийская адвокатура. 2018. N 1 (32). С. 99.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: БЕК, 1995. С. 180.

Стороны финансового публичного договора "выражают определенную подсистему интересов", между которыми часто возникают "дисбаланс и противоречия". Например, публичный интерес формирования налоговой нагрузки может противоречить задачам налоговых органов по достижению определенных показателей в доначислении штрафных санкций с налогоплательщиков в бюджеты бюджетной системы государства. Поэтому посредством диспозитивного, основанного на гражданско-правовых началах регулирования финансовых интересов сторон публичного договора можно добиться "согласования интересов различных участников таких договоров независимо от их правового статуса". Диспозитивное согласование позволяет реализовать императивное предписание наиболее эффективным - добровольным - путем без применения мер административного воздействия.

Иными словами, в публичных договорах, применяемых в финансовом праве, происходит взаимопроникновение императивных и диспозитивных начал, при котором диспозитивное регулирование выполняет "обеспечительную роль в реализации велений, исходящих от публичного субъекта", формируя тем самым наиболее рациональную модель реализации императивного предписания. В этом специфика диспозитивно-императивного метода регулирования отношений, возникающих в рамках финансовых публичных договоров.

Предмет публичного договора, выступая его неотъемлемым условием, позволяет выявить его сущностное отличие от других договоров. Он включает "вопросы властвования, управления и саморегулирования, причем далеко не все, а лишь допускающие не общеправовую, а договорную форму регулирования. Водораздел устанавливается Конституцией и законодательством во избежание "договорной эйфории" и размывания "договорными волнами" нормативного массива публичности". При этом, как отмечает И.В. Лексин, даже если субъектами публичного договора выступают лица, находящиеся в субординированном положении по отношению друг к

другу, предметом могут быть лишь те вопросы, по которым отсутствуют субординированные отношения. В противном случае, пишет Е.Н. Горлова, договор утрачивает свои "договорные" гражданско-правовые черты, превращаясь в сугубо административный акт публичного управления.

Вопросы, составляющие предмет публичного договора, регулируются нормативно. Субъекты финансовых правоотношений вступают в договорные отношения между собой сугубо в случаях, предусмотренных отраслевым законодательством. Перечень вопросов, по которым может быть заключен публичный договор в бюджетной сфере, закреплён в Бюджетном кодексе Российской Федерации и не может быть изменён иначе, как в соответствии с законодательной процедурой. Так, публичные договоры могут быть заключены по поводу: распределения налоговых доходов, формирования расходных обязательств территориально-публичных образований, предоставления бюджетных инвестиций, дотаций и субвенций. Что касается налоговой сферы, то публичные договоры могут быть заключены, например, по поводу инвестиционного налогового кредита.

Предметом финансовых публичных договоров выступают отношения, возникающие в связи с движением публичных денежных средств, которые, как отмечается в теории, носят "властно-имущественный характер", сочетая в себя гражданско-правовые и публично-правовые черты. Это объясняет тот факт, что участниками публичного договора, применяемого в финансовом праве, наряду с публичными (властными) субъектами могут быть также и частные субъекты. Хотя взаимоотношения между сторонами финансового публичного договора строятся на началах обязательственного права свободы и диспозитивности, их правовой статус определяется по-разному: правовой статус частных субъектов определяется нормами гражданского права, тогда как правовой статус публичных (властных) субъектов - нормами финансового права и его подотраслями в зависимости от сферы применения (бюджетной, налоговой или иной) публичного договора.

Публично-правовая специфика договоров в финансовом праве основана на властно-имущественном характере финансовых отношений, составляющих их предмет. Отношения, возникающие из публичного договора в финансовом праве, - это всегда как отношения власти, поскольку участвует властный субъект, так и имущественные отношения, поскольку затрагивают движение публичных денежных средств как особой разновидности имущества. Договорная форма их регулирования не делает их идентичными гражданско-правовым отношениям, тогда как управленческая суть не делает их исключительно публично-правовыми. Сочетая в себе элементы гражданско-правовых и финансово-правовых отношений, публичные договоры имеют свой предмет и свое содержание, регулируемое нормами финансового права.

Сторонами публичного договора, применяемого в финансовом праве, могут быть как публичные (властные) субъекты, так и частные субъекты. Хотя взаимоотношения между публичными и частными субъектами как сторонами финансового публичного договора строятся на гражданско-правовых началах свободы и диспозитивности, но правовой статус определяется по-разному.

#### **Список использованной литературы:**

1. Андриевский К.В. Финансовый договор как разновидность публичного договора / К.В. Андриевский // Евразийская адвокатура. 2018. N 1 (32). С. 98 - 102.
2. Высоцкая О.С. Финансово-правовое регулирование публичных фондов денежных средств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.С. Высоцкая. М., 2011. 19 с.
3. Горлова Е.Н. Публичный договор в финансовом праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Н. Горлова. М., 2010. 22 с.
4. Горлова Е.Н. Публичный договор в финансовом праве: понятие и содержание / Е.Н. Горлова // Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит. 2010. N 1. С. 20 - 28.

5. Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. 238 с.
6. Лексин И.В. Договор между органами государственной власти как источник конституционного права: Дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Лексин. М., 2005. 263 с.
7. Лупарев Е.Б. Общая теория публичных правоотношений: Монография / Е.Б. Лупарев, М.Б. Добробаба, Т.В. Мокина. М.: Юрлитинформ, 2011. 278 с.
8. Поветкина Н.А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации / Н.А. Поветкина // Журнал российского права. 2015. N 8. С. 77 - 89.
9. Поветкина Н.А. Понятие финансовой устойчивости в Российской Федерации и зарубежных странах: правовой аспект / Н.А. Поветкина, С.В. Янкевич // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. N 4 (53). С. 634 - 641.
10. Поветкина Н.А. Финансовая устойчивость как финансово-правовая категория / Н.А. Поветкина // Финансовое право. 2014. N 12. С. 225 - 230.
11. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. М.: БЕК, 1995. 485 с.
12. Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: Монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М.: Эксмо, 2008. 446 с.
13. Тютин Ю.В. Состав и особенности правового регулирования местных финансов / Ю.В. Тютин // Финансы и кредит. 2005. N 6 (174). С. 58 - 61.