

УДК 341.3, 342.924, 347.23

Шнякина Т.С.

Московский государственный областной университет

ЧАСТНОЕ И ПУБЛИЧНОЕ В РЕКВИЗИЦИИ

Аннотация. Статья посвящена проблемам определения правовой сущности реквизиции. Реквизиция, предусмотренная статьёй 242 Гражданского кодекса Российской Федерации, рассматривается как юридический факт, как специфическое правоотношение, а также как юридическая конструкция. Сделаны выводы о возможности отнесения акта о производстве реквизиции к юридическому поступку, об административно-правовом характере реквизиции, о рамочной конструкции реквизиции в Гражданском кодексе, а также о том, что завершённая реквизиция является событием, порождающим гражданские права и обязанности. Предлагается рассматривать два вида реквизиции: военную и мирную.

Ключевые слова: реквизиция, юридический акт, юридический поступок, право собственности, административно-правовая норма.

T. Shnyakina

Moscow State Regional University

PRIVATE AND PUBLIC IN REQUISITION

Abstract. The article is devoted to the problems of defining the legal nature of requisition. The requisition provided by article 242 of the Civil Code of the Russian Federation is considered as a legal fact, specific legal relationship and also as a legal construction. The author concludes that the act of requisition can be referred to as a legal action and requisition can be of administrative and legal nature having a frame construction in the Civil Code of the Russian Federation and that completed requisition is an event generating civil rights and duties. Two types of requisition are suggested: military and peace.

Keywords: requisition, legal act, legal action, property right, administrative and legal norm.

Реквизировать, согласно толковому словарю русского языка, означает «отобрать (отбирать) в принудительном порядке в пользу государства или на военные нужды» [7]. Российские юридические словари дают два определения понятия реквизиции.

Первое: «реквизиция (от лат. *requisitio* – требование) – одно из оснований прекращения права собственности. Согласно ст. 242 ГК РФ в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества по решению гос. органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества. Оценка, по кото-

рой собственнику возмещается стоимость реквизированного имущества, может быть оспорена им в суде. Лицо, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества» [8, с. 641].

Другое: «в международном праве реквизиция – принудительное возмездное изъятие различных видов имущества для использования их армией вражеского государства. Согласно ст. 52 Гаагской конвенции о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. реквизиция может производиться лишь для нужд оккупационной армии и не должна осуществляться для обеспечения потребностей воюющего государства вообще. Кроме правил военной реквизиции в международно-правовых актах содержатся нормы, касающиеся реквизиции в мирное время. Международное право (напр., Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.) строго запрещает реквизицию имущества дипломатических и консульских представительств для военных и общественных нужд. Ряд международно-правовых норм посвящен реквизиции иностранных инвестиций» [8, с. 642].

Во всех, без исключения, государственных системах права существует, либо заочно признается, право государства на принудительное изъятие (отчуждение) имущества у собственников или их владельцев, вытекающее из состояния крайней необходимости. Крайняя необходимость подразумевает предотвращение вреда либо угрозы его наступления путём причинения вреда третьим лицам, при этом вред

должен быть меньшим, нежели устраняемый. В государстве или отдельных его частях время от времени возникают критические ситуации (народные бедствия, природные катаклизмы, террористические акты, военные действия и т. д.), когда для предупреждения или приостановки грозящей опасности оно вынуждено действовать именно в состоянии крайней необходимости. В этих случаях государственная власть получает право принудительно отчуждать имущество, прекращать другие вещные права и устанавливать сервитуты. Право крайней необходимости применяется вообще в интересах общества, простирается на движимые вещи (автотранспортные средства в военное время, хлебные и иные пищевые запасы во время голода), недвижимость (занятие помещения для размещения пострадавших, снос здания для необходимых в интересах общества построек) и на личные права (личное задержание в карантине).

По мнению М.В. Венецианова, право крайней необходимости «уклоняется вообще от всякой юридической конструкции» в силу своей исключительности, а случаи применения его крайне редки. Принудительное изъятие (отчуждение) в иных целях он предлагает ограничивать от права крайней необходимости, называя все «иные случаи» экспроприацией. Смешение экспроприации с правом крайней необходимости не только неверно в научном отношении, но и крайне опасно для интересов частного лица. «Экспроприация есть постоянно действующий институт; следовательно, он определяет наперёд все условия и способ применения его для каждого отдельного случая» [2]. Определить

наперёд все условия и способы применения реквизиционных мер в периоды военного или чрезвычайного положений намного тяжелее в силу обстоятельств, вызывающих крайнюю необходимость их применения.

Таким образом, следует выделять два самостоятельных вида реквизиции для дальнейшего рассмотрения её как правового явления, а именно военную реквизицию и реквизицию мирного времени. Оба вида реквизиции объединяет их императивный характер, то есть обязательность исполнения требования, возникающего в случаях, предусмотренных законом или нормативным правовым актом.

Международное гуманитарное право ставит своими целями защиту жертв войны, а также ограничение методов ведения войны и гуманизацию средств ведения войны. Одним из способов достижения указанных целей является заключение международно-правовых соглашений о средствах, методах ведения войны. Согласно статье 55 Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны [4] оккупирующая держава может реквизировать съестные припасы или другие предметы, а также санитарные материалы, находящиеся на оккупированной территории, только для оккупационных войск и для администрации и только с учётом нужд гражданского населения. При условии соблюдения других международных конвенций оккупирующая держава должна принять меры для обеспечения того, чтобы всякая реквизиция была справедливо возмещена.

Гаагской конвенцией о законах и обычаях сухопутной войны 1907 г. [3]

устанавливается право взимать неприятелем в занятой им области денежные сборы только на нужды армии или управления этой областью в качестве государственных налогов или пошлин (статья 49). Реквизиции натурой и повинности могут быть требуемы от общин и жителей лишь для нужд занятой области армии. Они должны соответствовать средствам страны и быть такого рода, чтобы они не налагали на население обязанности принимать участие в военных действиях против своего отечества. Натуральные повинности должны быть по возможности оплачиваемы наличными деньгами; в противном случае они удостоверяются расписками и уплата должных сумм будет произведена возможно скорее (статья 52). Армия, занимающая область, может завладеть только деньгами, фондами и долговыми требованиями, составляющими собственность государства, складами оружия, перевозочными средствами, магазинами и запасами провианта и вообще всей движимой собственностью государства, могущей служить для военных действий. Все средства, приспособленные для передачи сведений на суше, на море и по воздуху, для перевозки лиц и вещей, склады оружия и вообще всякого рода боевые припасы, даже если они принадлежат частным лицам, также могут быть захвачены, но подлежат возврату с возмещением убытков по заключении мира (статья 53).

Опираясь на положения конвенций, можно сделать вывод о том, что международным гуманитарным правом реквизиция понимается несколько отлично от понимания реквизиции национальным российским

законодателем. Так, в международном гуманитарном праве субъектом реквизиции является только армия страны-оккупанта. При этом принудительно взимаются всякого рода предметы исключительно натурой и только для надобностей войны. Международное разрешение реквизиции способствует мобильности армии, освобождая её от необходимости возить за собой продовольственные и иные обозы. Оправдание военной реквизиции заключается в разрешении изымать только действительно необходимое для нужд воюющей стороны и только с последующим справедливым возмещением.

Как видно из приведённых положений, говорить о гражданско-правовом характере военной реквизиции даже на декларативном уровне не приходится, хотя бы в силу субъекта её производства – военной администрации.

Применение реквизиции (либо схожих с ней мер) в Российской Федерации допускается Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 55, ч. 1 ст. 56), двумя федеральными конституционными законами от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», Гражданским кодексом Российской Федерации (глава 15, статья 242), Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 51), федеральными законами от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве», от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об

иностранных инвестициях в Российской Федерации», от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее соответственно – ФКЗ «О чрезвычайном положении», ФКЗ «О военном положении», ГК РФ, ЗК РФ, ФЗ «О мобилизации»). Приведённый перечень законодательных актов не является исчерпывающим.

Любой предусмотренной указанными законами реквизиции, являющейся правомерным действием государственных органов в силу закона, обязательно предшествует событие, будь то война, стихийное бедствие или террористический акт как непреодолимая в конкретный момент сила. Любое правомерное действие, как известно, может относиться либо к правомерным поступкам, либо к юридическим актам. Последние, в свою очередь, совершаются с целью породить определённые юридические последствия [5, с. 602]. Реквизицию Е.Н. Афанасьева «смело» относит к юридическим актам, так как отображение имущества производится с «определённой» целью – «в интересах общества для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций» [1, с. 85]. Однако, художественное произведение также создается автором с определённой целью – в интересах общества для удовлетворения культурных потребностей и при этом относится к юридическим поступкам. Юридический поступок совершается лицом без намерения вызвать юридические последствия, последние возникают в силу закона. Другими словами, реквизицию следует отнести к юридическим актам только в том случае, если основной целью государства при её производстве являются прекращение права собственности у частного лица

и создание у государства права собственности на отобранное имущество. Исходя же из норм ГК РФ, реквизиция производится вынужденно при обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, в интересах общества (статья 242 ГК РФ) и является предусмотренным законом случаем принудительного изъятия имущества, признаваемым статьей 235 ГК РФ в качестве основания прекращения права собственности. Государство вынуждено поступить таким образом с собственником для защиты интересов общества от обстоятельств чрезвычайного характера, а не в целях прекращения или приобретения права собственности. Юридические последствия реквизиции последуют независимо от воли государства в силу закона. Таким образом, представляется неверным «смелое» причисление к юридическому акту юридического поступка государства в обстоятельствах чрезвычайного характера, так как в указанных обстоятельствах правовая принадлежность (в том числе будущая) имущества безразлична государству.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что согласно статье 235 ГК РФ право собственности прекращается в случае производства реквизиции, однако, иное вещное право сохраняется, исходя из толкования части 3 статьи 242 ГК РФ. Согласно последней части, имущество которого реквизировано, вправе при прекращении действия обстоятельств, в связи с которыми произведена реквизиция, требовать по суду возврата ему сохранившегося имущества. Получается, что собственник должен удовлетвориться возмещением стоимости изъятых, а лицо, обладавшее имуществом на ином вещном пра-

ве (например, арендатор, наниматель по договору социального найма жилого помещения и др.), имеет только отлагательное право требования: право потребовать через суд сохранившееся в будущем имущество. К законодателю целесообразны в этой связи два вопроса: имеет ли соответствующее отлагательное право требования собственник и подлежит ли возмещению при производстве реквизиции стоимость изъятых несобственнику?

Если всё-таки принять за основу тот факт, что реквизиция производится государством с целью прекращения права собственности собственника и возникновения соответствующего права у государства, потребует ответа новый вопрос: к какому виду юридических актов отнести реквизицию, к правовому акту или сделке?

Согласно статье 153 ГК РФ сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. Государственный орган в реквизиционных отношениях представляет интересы публичного образования – Российской Федерации или ее субъекта, то есть выступает не в качестве юридического лица, а является властной стороной. В связи с чем реквизицию сделкой признать невозможно.

Под правовым актом управления понимается основанное на законе одностороннее юридически властное решение субъекта государственного управления, изданное в пределах его компетенции, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления либо направленное на возникновение, изменение или

прекращение конкретных административно-правовых отношений [6, с. 168]. Соответственно административно-правовые отношения – это урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, складывающееся в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления) [6, с. 35]. Обязательным участником административно-правового отношения всегда является государство (государственный орган, должностное лицо). Так, обязательным участником реквизиционных отношений является государственный орган. Более того, только государственный орган может стать инициатором реквизиции путём издания одностороннего юридически властного акта. Однако юридическим основанием возникновения административно-правовых отношений согласно данному выше определению является административно-правовая норма. Административно-правовая норма содержится в источниках административного права. Определение же реквизиции дано в ГК РФ, являющемся источником гражданского права, а сама реквизиция – это институт права, регулирующий имущественные отношения. Указанное противоречие снимается положением части 3 статьи 2 ГК РФ, согласно которому к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

В статье 8 ГК РФ перечислены основания возникновения гражданских

прав и обязанностей. Согласно данной статье гражданские права и обязанности наряду с прочими основаниями возникают из актов государственных органов, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей (п. 2 ч. 1), в результате приобретения имущества по основаниям, допускаемым законом (п. 4 ч. 1), вследствие событий, с которыми закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий (п. 9 ч. 1).

Реквизиционные правоотношения возникают с момента принятия государственным органом решения о производстве реквизиции, то есть с момента принятия акта государственным органом. Однако, чтобы породить гражданские права и обязанности, акт государственного органа должен быть прямо предусмотрен законом в качестве основания возникновения гражданских правоотношений (например, обязательная государственная регистрация договора аренды недвижимого имущества, предусмотренная статьей 8.1 и частью 2 статьи 609 ГК РФ, порождает взаимные гражданские права и обязанности арендодателя и арендатора). Государственный акт о реквизиции основанием возникновения гражданских прав и обязанностей в законе не называется. Более того, согласно статье 235 ГК РФ реквизиция признается лишь основанием прекращения права собственности. Сам же процесс принудительного изъятия имущества сопровождается наличием административных прав государственного органа на изъятие имущества и на принуждение собственника в случае оказания им сопротивления, а также

встречной административной обязанностью собственника подчиниться требованию передать имущество или не препятствовать его отобранию. При этом сама процедура реквизиции, так же как, например, процедура государственной регистрации права оперативного управления, не регулируется гражданским законодательством, так как является не чем иным, как административным производством. Возмещение стоимости имущества государством осуществляется также в административном порядке, при этом оценка, по которой производилась реквизиция, в последующем может быть оспорена в суде. Таким образом, гражданские права возникают уже после проведения самой реквизиции, в частности, право требования возврата по суду сохранившегося имущества и право оспорить уплаченную реквизиционную компенсацию.

Возникновение гражданских прав и обязанностей происходит также в результате приобретения имущества по основаниям, допускаемым законом. Реквизиция согласно ГК РФ признаётся принудительным основанием прекращения права собственности, поэтому называть её приобретением имущества стилистически не верно.

Из всех трёх приведенных оснований возникновения гражданско-правовых отношений наиболее подходящим к реквизиционным отношениям, а точнее к пост-реквизиционным отношениям, является основание, предусмотренное пунктом 9 части 1 статьи 8 ГК РФ: наличие событий, с которыми закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий. Так, уже состоявшаяся, то есть произведенная реквизиция и

есть то самое событие, с которым закон связывает наступление гражданско-правовых последствий, а именно право на возмещение понесённого ущерба, право на судебную защиту права собственности и право на возврат сохранившегося после реквизиции имущества, а также соответствующие данным правам обязанности государства.

Статьей 242 ГК РФ, как уже говорилось, законодателем даётся определение реквизиции. Согласно данному определению имущество может быть изъято у собственника только при наличии определённых условий.

1. Наличие особого закона, так как имущество может быть изъято только в порядке и на условиях им установленных. На настоящий момент специальный закон, устанавливающий порядок и условия осуществления изъятия имущества, не принят, а законодательные акты, содержащие положения о реквизиции носят рамочный характер, что делает практически невозможным надлежащее применение статьи 242 ГК РФ. Законодательство о реквизиции представлено пёстрой картиной актов различных отраслей права, зачастую противоречащих друг другу. Так, например, по ГК РФ реквизиция является основанием прекращения права собственности, а по ЗК РФ реквизиция – это временное изъятие земельного участка (статья 51 ЗК РФ). По ГК РФ реквизиция производится по решению государственного органа, а кем именно решение приводится в исполнение ГК РФ не уточняет, что позволяет государственному органу, принявшему решение о реквизиции, определить лицо, которому будет поручено производство реквизиции. По ЗК РФ реквизиция производится

уполномоченными органами исполнительной власти.

2. Наличие фактических обстоятельств, вызывающих необходимость принятия решения о реквизиции: стихийные бедствия, аварии, эпидемии, эпизоотии, иные обстоятельства, носящие чрезвычайный характер.

3. Невозможность ликвидации обстоятельств или их последствий без причинения ущерба частному интересу в угоду публичному. В связи с чем ставится обязательная цель – защита и обеспечение интересов общества. То есть во главе угла всегда должен находиться признак общепольности, под которым понимаются конкретные экономические нужды государства, общества или частного лица (строительство и прокладка дорог, улиц, сооружение каналов, мостов, шлюзов, гаваней, маяков, проведение телеграфов, газо-, электро-, нефте- и водопроводов; работы по судоходности рек); военная необходимость (сооружение различных укреплений, размещение воинских частей, реквизиции у населения и другие меры по обеспечению обороны страны от военной агрессии); санитарные нужды (строительство больниц, санаториев, ветлечебниц; и т. п.); социально-культурные цели (сооружение и размещение церквей, кладбищ, различных благотворительных заведений, образовательных организаций, музеев, библиотек, детских садов; и т. п.); внутренние потребности государства (сооружение тюрем и других исправительных заведений, постройка зданий под размещение государственных органов, учреждений и иных организаций и т. п.).

4. Наличие процессуального основания производства реквизиции: при-

нятие государственным органом решения в форме акта государственного управления (если решение принималось органом исполнительной власти), либо в форме законодательного акта (если решение принималось органом законодательной власти). ГК РФ государственный орган, правомочный принять соответствующее решение, не определён;

5. Наличие собственника, у которого производится изъятие. Прямое указание на собственника в статье 242 ГК РФ ставит под сомнение законность реквизиции в отношении обладателей имуществом на ином вещном праве;

6. Изъятие возможно только конкретно определённого имущества. Понятие имущества в соответствии с действующим гражданским законодательством не имеет на сегодняшний момент определённых границ, что вызывает сложности для определения возможного предмета реквизиции: имущества, подлежащего изъятию, и имущества, на которое не может быть обращена реквизиция.

7. Обязательность компенсации, т. е. выплаты собственнику стоимости имущества. На настоящий момент оценка стоимости имущества производится по правилам, предусмотренным федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации». Однако ни в ГК РФ, ни в данном законе срок производства оценки имущества, а также срок выплаты собственнику стоимости реквизируемого не установлен. Необходимо отметить отсутствие проработанного механизма документального оформления производства реквизиционных мероприятий.

Итак, статья 242 ГК РФ представляет собой рамочное определение реквизиции, так называемый правовой скелет, который требует наращивания мышечной массы посредством отдельного законодательного акта или отдельных законодательных актов. Саму же реквизицию как правовое явление следует рассматривать с позиций гражданского права как событие, с которым закон связывает наступление гражданско-правовых последствий, а не как гражданско-правовое отношение.

Таким образом, к реквизиции гражданское законодательство не применяется в связи с тем, что её основанием является правовой акт государственного управления – одностороннее решение государственного органа, в силу которого имущество подлежит принудительному возмездному изъятию в интересах общества, а собственник обязан подчинить свою волю воле государственного органа. Исключения составляют некоторые положения ГК РФ о реквизиции, прямо предусмотренные как самим ГК РФ, так и иными законодательными актами (в частности, сама статья 242 ГК РФ).

Закрепление положений, касающихся имущественной сферы, при помощи и через публичное право является необходимым условием обеспечения действенных механизмов чрезвычайного или военного положений. Так, общие положения об ограничении права собственности предусмотрены в статье 235 и главе 15 ГК РФ, а специальные располагаются в зависимости от их назначения в законодательных актах различных отраслей права (земельном, уголовном, административном, военном и т. д.). В главе 15 ГК РФ

«Прекращение права собственности» по сути приводятся бланкетные и отсылочные статьи, направляющие или к другим разделам, главам ГК РФ, или к источникам иных отраслей права. Например, статья 243 ГК РФ «Конфискация» – к УК РФ, КоАП РФ, ГК РФ; статья 242 ГК РФ «Реквизиция» – к ФКЗ «О военном положении», ФКЗ «О чрезвычайном положении», ЗК РФ, ЖК РФ, ФЗ «О мобилизации» и другим законам.

Итак, столкновение публичного и частного интереса, а также симбиоз публичных и частных отраслей права, регулирующих изъятие имущества в условиях исключительного характера, позволяют говорить о комплексном правовом институте – принудительном прекращении права собственности в условиях чрезвычайной обстановки или в условиях военного положения. Данный институт нуждается в тщательной законодательной и подзаконной проработке в целях защиты как частного интереса собственника, страдающего от реквизиции, так и для обеспечения интересов общества, нуждающегося в реквизиционных мерах. Начало детальному регулированию реквизиционных правоотношений должно быть положено с признания их административно-правовой сущности.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Афанасьева Е.Н. Реквизиция: гражданско-правовой аспект: дис ... канд. юрид. наук. – Томск, 2009. – 229 с.
2. Венецианов М.В. Экспроприация с точки зрения гражданского права. – Казань: тип. Императорского ун-та, 1891. – 114 с.
3. Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны (Гаага, 18 октября 1907

- года) / Международный комитет красного креста: информационные ресурсы [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/hague-convention-iv-181007.htm> (дата обращения: 03.02.2014.)
4. Конвенция (IV) о защите гражданского населения во время войны (Женева, 12 августа 1949 года) / Международный комитет красного креста: информационные ресурсы [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/geneva-convention-4.htm> (дата обращения: 03.02.2014.)
5. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник / 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. – 2005. – 640 с.
6. Попов Л.Л. Административное право: учебник. – М: Высшее образование, 2007. – 697 с.
7. Реквизировать // Ожегов С.И., Шведова Н.Д. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1999. – 675 с.
8. Реквизиция // Сухарев А.Я. Большой юридический словарь / 3-е изд., доп. и перераб. – М.: Инфра-М, 2006. – С. 641–642.