

ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

О. И. Тарасов*

О РАЗГРАНИЧЕНИИ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Вопрос о принципиальной возможности и критериях разграничения частных и публичных правоотношений с участием юридических лиц публичного права выступает частным проявлением проблемы разграничения частноправовых и публично-правовых отношений вообще. Как следствие, он тесно связан и с темой соотношения частного и публичного права.

Неослабевающая полемика на страницах юридических журналов и монографий, а также постоянные судебные баталии по этой тематике свидетельствуют о ее актуальности для современной российской юриспруденции.¹ Первым из них является отмечаемый многими учеными процесс взаимопроникновения частноправовых и публично-правовых начал, который наблюдается в действующем российском законодательстве.² Вторая причина нового витка обсуждений — появление в российской правовой системе таких субъектов права, которые, не входя в систему органов исполнительной власти и действуя в организационно-правовых формах юридических лиц частного права,

* Олег Игоревич Тарасов, соискатель кафедры государственного и административного права юридического факультета СПбГУ.

© О. И. Тарасов, 2010

E-mail: tarasov.oleg@mail.ru

¹ Будет честным сказать, что проблема соотношения публичного и частного права — одна из самых глубоко разработанных в юридической литературе, и ей было посвящено колоссальное число работ. Приведем некоторые из них: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М., 1995; *Брагинский М. И.* О месте гражданского права в системе «право публичное — право частное» // Проблемы современного гражданского права / Отв. ред. В. Н. Литовкин, В. А. Рахмилович. М., 2000; *Яковлев В. Ф.* О некоторых вопросах применения части первой Гражданского кодекса арбитражными судами // Вестник ВАС РФ. 1995. № 5; *Толстой Ю. К.* Гражданское право и гражданское законодательство // Правоведение. 1998. № 2; и др. — Так или иначе, преимущественно применительно к разграничению административного и гражданского права проблема частного и публичного права затрагивалась и в советской юридической литературе (см., напр.: *Черепяхин Б. Б.* К вопросу о делении права на частное и публичное // Черепяхин Б. Б. Труды по гражданскому праву. М., 2001; *Братусь С. Н.* Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 105; *Егоров Н. Д.* Гражданско-правовое регулирование общественных отношений: единство и дифференциация. Л., 1988. С. 26).

² См., напр.: *Брагинский М. И.* О месте гражданского права в системе «право публичное — право частное» С. 69–70; *Богданов Е.* Соотношение частного и публичного в гражданском законодательстве // Российская юстиция. 2000. № 4. С. 23–24.

непосредственно приобретают и реализуют от своего имени публично-правовые полномочия, обычно свойственные органам государственного управления.

В современной российской юридической литературе такие субъекты получили условное наименование юридических лиц публичного права.³ Несмотря на то что пока такая категория — юридические лица публичного права — не получила обособления в предусмотренной действующим российским законодательством системе субъектов права, тем не менее присущие всем им сущностные свойства, отличающие их от всех других субъектов права, дают основания говорить о необходимости такого выделения.⁴ Данный вопрос, впрочем, не является предметом настоящего исследования, поэтому для целей данной работы мы лишь констатируем факт существования в российской правовой системе такой особой разновидности субъектов и отметим, что к числу юридических лиц публичного права, как правило, относят Центральный банк Российской Федерации, государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации. Представляется, что в эту же группу следует, скорее всего, относить и государственные компании, возможность создания которых предусмотрена недавно внесенными изменениями в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», поскольку их специфика во многом совпадает с критериями отнесения тех или иных участников правоотношений к категории юридических лиц публичного права.⁵

Возможность юридических лиц публичного права участвовать как в частноправовых, так и в публично-правовых отношениях заставляет задуматься о критериях разграничения этих двух групп отношений. Может показаться, что данный вопрос — проблема сугубо теоретическая. Однако это не так. Она имеет еще и огромное практическое значение, ведь то или иное ее решение окажет влияние и на систему законодательства, и на правоприменительную практику, и даже на структуру учебных дисциплин.⁶

В качестве аргумента, подтверждающего практическую и теоретическую значимость поставленной проблемы, сошлемся на одно из определений Верховного Суда РФ по

³ См., напр.: *Чиркин В. Е.* 1) Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 22–24; 2) Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 96–101.

⁴ Вопрос об основаниях для обособления юридических лиц публичного права по отношению к другим субъектам права является в настоящий момент спорным. Анализ действующего российского законодательства позволяет, на наш взгляд, в качестве оснований такого обособления выделить, в частности, следующие их особенности: i) особый порядок учреждения; ii) наличие целевой правоспособности; iii) совмещение в сфере своей деятельности статуса юридического лица частного права и носителя публично-правовых полномочий; iv) участие во всех гражданско-правовых отношениях только от своего имени.

⁵ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 29. Ст. 3582.

⁶ Важность определения правильного соотношения между публичным и частным правом была в свое время очень точно продемонстрирована выдающимся советским правоведом О. С. Иоффе (см. по этому поводу: *Иоффе О. С.* Критика теории «хозяйственного права» // Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М., 2003. С. 701–703). Необходимо оговориться, что во многом по идеологическим соображениям в советской юридической литературе проблема разграничения частного и публичного права не ставилась, поэтому данный вопрос в вышеупомянутой работе профессора Иоффе прямо не затрагивался. Однако продемонстрированные им примеры актуальности вопроса об установлении пределов применения той или иной отрасли права во многом сохраняют свое значение и для размежевания частного и публичного права.

конкретному делу.⁷ Перед Судом был поставлен вопрос о том, должны ли правила проведения конкурса на привлечение подрядных организаций для выполнения работ по проведению капитального ремонта многоквартирного дома с использованием средств, предоставленных государственной корпорацией «Фонд жилищно-коммунального хозяйства» (далее также — Фонд ЖКХ), соответствовать положениям Гражданского кодекса РФ, определяющим общие правила проведения торгов, или нет. Учитывая, что действующее гражданское законодательство не применяется к имущественным отношениям, построенным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, ответ на заданный суду вопрос зависит от того, какова природа правоотношений по проведению вышеупомянутого конкурса. Соответственно, если такие отношения построены на равенстве их участников, то это — частноправовые отношения, следовательно, они попадают в орбиту гражданско-правового регулирования. Если такие отношения, напротив, построены на властном подчинении, то в силу п. 3 ст. 2 Гражданского кодекса РФ (далее также — ГК) его нормы к ним не применимы.

Продвигаясь в глубь заявленной темы, необходимо отметить, что дискуссия о частном и публичном праве развивается в современной литературе по двум направлениям. Первое — теоретическое — ставит перед собой задачу определить, какие общественные отношения входят в предмет частного, а какие — в предмет публичного права. Второе — практическое — своей задачей провозглашает разделение норм *позитивного* (курсив мой. — О. Т.) права на две большие группы — нормы публичного и нормы частного права — и, исходя из этого, решает вопросы правоприменения.⁸

В настоящий момент имеющиеся в литературе концепции относительно соотношения и критериев разграничения частного и публичного права могут быть отнесены к двум основным течениям. Первое — материальное — для определения содержания этих двух понятий использует сущностные свойства общественных отношений и проводит разграничение, в том или ином виде, с помощью категории интереса. Второе — формальное — в качестве такого критерия применяет критерий инициативы: если защита возбуждается только по требованию того лица, чье право нарушено, речь идет о частном праве; если же нарушение вызывает инициативу со стороны самого государства, то мы имеем дело с правом публичным.⁹ Какому же критерию — формальному или материальному — следует отдать приоритет?

История развития права показывает, что в разное время одни и те же общественные отношения были урегулированы то нормами публичного, то нормами частного права.¹⁰ Более того, в советский период истории нашей страны на основе известного тезиса о том, что у нас нет ничего частного, а все публичное, и теории командно-административной экономики была создана такая правовая система, которая урегулировала все производственные экономические отношения на основе метода власти и подчинения. Опираясь на этот исторический опыт, можно сделать парадоксальный вывод о том, что

⁷ Определение Верховного суда РФ от 3 декабря 2008 г. № 7-Г08-21 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Голубцов В. Г. Сочетание публичных и частных начал в регулировании вещных отношений с участием государства. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2005. С. 37.

⁹ Черепяхин Б. Б. К вопросу о делении права на частное и публичное // Черепяхин Б. Б. Труды по гражданскому праву. С. 97.

¹⁰ Например, римскому праву был известен институт аренды налогов, в рамках которого публикан, мятарь, внося в казну известную сумму, получал право на сбор налогов в определенном регионе в свою пользу (см. подробнее на эту тему: Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. М., 2000. С. 36).

таких правовых отношений, сущность которых предполагает их регулирование только частным или только публичным правом, в принципе не существует. Более того, как отмечалось в юридической литературе, за любым частным интересом всегда скрывается интерес общий, и наоборот.¹¹ Таким образом, имеются основания говорить, что для целей практического и теоретического разграничения публичного и частного права критерий интереса работает не всегда.

Сходные проблемы возникают и при применении формального критерия. Связано это с тем обстоятельством, что в позитивном праве не всегда можно найти точные указания, по чьей инициативе охраняется та или иная норма. Кроме того, распределение инициативы не соответствует сложившемуся в действительности различию между частным и публичным правом. Например, как справедливо отмечал выдающийся дореволюционный цивилист Г. Ф. Шершеневич, в область частного права должны войти все нормы о клевете, потому что во всех случаях инициатива защиты — что в рамках гражданского процессуального, что в рамках уголовного процессуального права — принадлежит частному лицу.¹²

На наш взгляд, проблемы с применением формального и материального критериев на практике связаны с тем обстоятельством, что говорить о том, каким является общественное отношение — частноправовым или публично-правовым, — можно только тогда, когда оно становится *правоотношением*. Бессмысленно рассуждать, например, о том, какими — частноправовыми или публично-правовыми — являются отношения между супругами по поводу осуществления супружеского долга. Право такие отношения не регулирует, поэтому они не являются ни теми, ни другими. Говорить о разграничении между частным и публичным правоотношениями можно только тогда, когда посредством воздействия на общественное отношение того или иного метода правового регулирования оно приобретает характерные только для данного метода правовые свойства и становится либо публично-правовым, либо частноправовым.

Таким образом, имеются основания полагать, что в качестве критерия разграничения между публичным и частным правоотношениями, характеризующего их сущностные свойства, должны выступать те особенности, которые приобретают соответствующие правоотношения в результате воздействия публично-правового или частноправового методов регулирования.¹³ Но тогда сразу же возникает следующий вопрос:

¹¹ См., напр.: Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001. С. 12.

¹² Там же. С. 13.

¹³ Как отмечается в юридической литературе, приобретая правовую форму, общественное отношение становится не правоотношением вообще, а отношением, регулируемым определенной отраслью (а говоря о соотношении частного и публичного — системой) права. Поэтому, наряду с общими признаками всякого правоотношения, оно приобретает ряд специфических черт, характерных только для тех правоотношений, которые эта система регулирует, и позволяющих их выделить из массы всех других правовых отношений. В результате правового воздействия с помощью специфического для данной отрасли права метода входящие в нее правоотношения становятся отношениями особого структурного типа, отличаясь этим от правоотношений, урегулированных другой отраслью права. Теория о том, что правоотношения, урегулированные одной и той же отраслью права, становятся отношениями особого структурного типа, была впервые выдвинута проф. С. И. Аскназием (см. подробнее: Аскназий С. И. Основные вопросы теории социалистического гражданского права (докторская диссертация-автореферат) // Вестник Ленинградского университета. 1947. № 12. С. 95). В дальнейшем эта теория получила развитие в работах О. С. Иоффе (см.: Иоффе О. С. Гражданское правоотношение // Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». С. 532–552). Изучение работ этих авторов позволило нам использовать некоторые высказанные ими идеи об особенностях структуры

а какие же характеристики правоотношения определяют его отнесение к частному или публичному?

Казалось бы, таким критерием мог бы быть часто упоминаемый общий характер построения данных правоотношений. Это предположение кажется весьма обоснованным, поскольку в некоторых случаях им пользуется сам законодатель, например, в п. 3 ст. 2 Гражданского кодекса РФ. Однако наработанная на настоящий момент судебная практика его применения показала, что подчас установить общий характер построения тех или иных правоотношений представляется весьма сложным. Зачастую, рассматривая одни и те же правоотношения, суды делают прямо противоположенные выводы.¹⁴ Таким образом, приходится констатировать, что в качестве практического критерия разграничения частного и публичного правоотношений общий характер построения не прошел тест на «профессиональную пригодность».

Казалось бы, весьма понятным критерием являются различия в субъектном составе частного и публичного правоотношений. Ныне действующий Гражданский кодекс РФ (далее — ГК) устанавливает трехчленную систему субъектов гражданского права — граждане, юридические лица и государство.¹⁵ Используемая законодателем юридическая техника — установление исчерпывающего перечня субъектов — позволяет говорить о том, что в случае, когда государство вступает в гражданский оборот, орган государственной власти (или должностное лицо) стороной соответствующего правоотношения не является. Его стороной и носителем прав и обязанностей, составляющих его содержание, становится само государство (п. 1 ст. 125 ГК).

Но орган государственной власти и должностное лицо являются субъектами публичного права. В пользу этого вывода свидетельствует тот факт, что в рамках публичного права именно они являются носителями тех или иных субъективных прав и обязанностей, а, как известно, нельзя быть носителем публичных прав и обязанностей, не участвуя в публичном правоотношении. Но участвовать в публичном правоотношении можно, только будучи субъектом права. Поскольку практически права и обязанности государства как носителя власти распределены между его государственными органами и должностными лицами, составляющими иерархическую систему, государство выступает стороной публичного правоотношения крайне редко.

Однако эти соображения не учитывают того обстоятельства, что действующему российскому законодательству известны случаи, когда публично-правовые полномочия от

гражданского и административного правоотношений применительно к вопросу о разграничении публично-правовых и частноправовых отношений и использовать их при написании настоящей работы.

¹⁴ В судебной практике можно найти массу примеров, когда одни и те же правоотношения признавались судами то властными, то отношениями равенства. Например, в свое время весьма неоднозначно в судебной практике определялась правовая принадлежность отношений по возмещению убытков, связанных с реализацией установленных федеральными законами льгот и компенсаций. Одни суды считали эти отношения частноправовыми (см. по этому поводу: *Кустова М. В., Кустов А. А.* Анализ практики рассмотрения арбитражными судами гражданско-правовых споров, связанных с обращением взыскания на казну // *Бюджетное право: вопросы теории и практики.* СПб., 2002. С. 54–65), в то время как другие признавали эти отношения публично-правовыми (см., напр.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ № 4276/03 от 16 сентября 2003 г. // *Вестник ВАС РФ.* 2004. № 2).

¹⁵ Оговоримся, что Гражданский кодекс говорит в данном случае не о государстве, а о публично-правовых образованиях, т. е. не только о Российской Федерации и о ее субъектах, но и о муниципальных образованиях, которые с точки зрения действующего конституционного законодательства РФ не входят в понятие государства. Однако в дальнейшем по тексту работы во избежание тавтологии мы будем использовать термин «государство» как синоним термина «публично-правовое образование».

своего имени осуществляет субъект, не входящий в систему органов государственной власти. Соответственно, он не может рассматриваться как представитель государства в смысле п. 1 ст. 125 ГК РФ. В качестве примера такого субъекта можно привести государственную корпорацию «Росатом» (далее — Росатом), которая является одновременно и юридическим лицом, и носителем публично-правовых полномочий, при этом и в публичных, и в частных отношениях она выступает от своего имени. Учитывая изложенное, следует признать, что в случае с Росатомом и другими подобными ему субъектами, речь о которых пойдет далее, вышеприведенные различия в субъектных составах частноправового и публично-правового отношений не всегда позволяют отграничить эти правоотношения друг от друга.

Обратимся теперь к следующему критерию — объекту правоотношения. Однако лежащее в основе его использования предположение о возможности четкого и уверенного разграничения хозяйственной и управленческой деятельности также выглядит весьма спорно. Практически такое можно сделать далеко не всегда, а в качестве примера можно привести правоотношения по реквизиции имущества. Как прямо следует из п. 1 ст. 242 ГК, реквизиция, во-первых, осуществляется в интересах общества, т. е. преследует общий интерес; во-вторых, осуществляется на основании акта государственного органа вне зависимости от воли собственника, следовательно, принимая акт о реквизиции, государство действует как носитель публичной власти; в-третьих, порождает гражданско-правовые последствия: право собственности лица на реквизируемое имущество прекращается, а ему самому выплачивается стоимость этого имущества. Более того, в силу закона реквизиция возможна только в том случае, если государство приняло соответствующий административный акт, т. е. действовало как суверен, и невозможна на основании односторонней сделки или гражданско-правового договора.

Таким образом, даже в процессе участия публичного субъекта в гражданском обороте управленческая и хозяйственная стороны его деятельности переплетаются теснейшим образом. Эта взаимосвязь проявляется и в других случаях: при поставке товаров для государственных нужд,¹⁶ при расходовании бюджетных средств¹⁷ и т. п. С учетом изложенного представляется, что объект правоотношения также не может выступать четким критерием для разграничения частноправовых и публично-правовых отношений.

Наконец, сомнения вызывает и возможность использования для разграничения частных и публичных правоотношений категорий «право — притязание» и «право — веление». «Право — веление», как отмечает проф. О. С. Иоффе, позволяет уполномоченному лицу самостоятельно добиться надлежащего поведения обязанного лица.¹⁸ Но это различие между частным и публичным правоотношением на сегодняшний момент

¹⁶ См. § 4 гл. 30 ГК; Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105; Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Там же. 1994. № 34. Ст. 3540; Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // Там же. № 32. Ст. 3303.

¹⁷ См. гл. 10, 25 БК; Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» // Там же. 2005. № 52 (ч. II). Ст. 5602.

¹⁸ *Иоффе О. С.* Гражданское правоотношение // Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». С. 545.

утратило свое значение. Например, ст. 46 НК говорит о праве налогового органа взыскать налог с налогоплательщика-организации как о велении. В то же время ст. 48 НК конструирует право налогового органа взыскать налог с налогоплательщика — физического лица как «право — притязание». Между тем и взыскание налога с организации, и взыскание налога с гражданина суть публично-правовые, властные отношения (ст. 2 НК). По этой причине объем правомочий (право — притязание в частном праве и право — веление в праве публичном) в качестве критерия разграничения частных и публичных правоотношений использован быть также не может.

В поисках новых критериев разграничения частного и публичного правоотношений обратимся к такому элементу правоотношения, как содержание, под которым мы понимаем субъективные права и обязанности субъектов этого отношения. В силу п. 2 ст. 1 и п. 1 ст. 9 ГК субъекты гражданского права осуществляют свои гражданские права *своей волей, в своем интересе и по своему усмотрению*. Это означает, что реализация субъективного гражданского права всецело зависит от воли управомоченного лица. В гражданском правоотношении субъективное право — это только субъективное право. Это проистекает из закрепленной в законе автономии субъектов гражданского права (п. 1 ст. 2 ГК). Соответственно, над управомоченным лицом гражданского права нет никого, кто бы довлел над ним и принуждал к осуществлению его субъективного права.

В рамках публичного права ситуация иная. В этой сфере субъекты правоотношений не автономны, они — звенья иерархической управленческой системы, построенной преимущественно по вертикальному принципу. Как отмечается в юридической литературе, «свобода в государственном управлении имеет пирамидальный вид, где каждый “кубик” свободен внутри и по отношению к нижеположенным “кубикам”, но в то же время сам жестко “повязан” вышестоящими “кубиками”, которые располагаются над ним и предопределяют его свободное поведение».¹⁹ Это означает, что субъективное право в публичном правоотношении, — с одной стороны, юридически обеспеченная мера возможного поведения управомоченного лица по отношению к нижестоящим субъектам, а с другой — юридически обеспеченная мера необходимого поведения, т. е. субъективная обязанность, по отношению к вышестоящему субъекту.

Из этих рассуждений следует, что если в рамках частного правоотношения субъективное право предстает как «голое» субъективное право, то в рамках публичного правоотношения субъективное право одновременно выступает как «право — обязанность». Такое отличие в характере субъективного права в публичном правоотношении подчеркивает и сам законодатель. В частности, ст. 31 БК предусматривает *право и обязанность* органов власти самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективного использования бюджетных средств; *право и обязанность* органов власти самостоятельно осуществлять бюджетный процесс и т. д. На это же указывают и специалисты в области налогового права, отмечая, что в налоговых правоотношениях правомочия налоговых органов одновременно включают и их обязанности.²⁰

Таким образом, представляется, что четкие различия между публичным и частным правоотношениями проявляются только в особенностях их содержания — субъективное право как субъективное право в частном правоотношении и субъективное право как право — обязанность в публичном правоотношении.

¹⁹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: Курс лекций. М., 1997. С. 297.

²⁰ См., напр.: Яговкина В. А. Некоторые аспекты института налогового правоотношения // Правоведение. 2002. № 5. С. 95.

Проверим этот вывод на практике, а именно — на ранее упомянутом деле из практики Верховного Суда РФ. В рамках правоотношений, возникающих при расходовании денежных средств, полученных из Фонда ЖКХ, их получатель — товарищество собственников жилья или жилищно-строительный кооператив — реализует полученное им право распоряжения средствами. В то же время ввиду необходимости обеспечить целевое использование данных средств свобода реализации данного права ограничена. Во-первых, нормативным актом определяется конкретная цель их использования — оплата работ по ремонту многоквартирного дома. Соответственно, расходование этих средств на иные цели не допускается. Во-вторых, во избежание ситуаций, при которых получатель данных средств осуществляет их необоснованное удержание, на получателя возлагается обязанность осуществить их расходование. Таким образом, в рассматриваемых правоотношениях возникающая у товарищества собственников жилья возможность распорядиться соответствующими денежными средствами является одновременно и его правом, и его обязанностью. Как указывалось нами ранее, такая черта для содержания частноправовых отношений не характерна. Она дает основания полагать, что правоотношения по оплате ремонта многоквартирного дома за счет средств, выделенных товариществу собственников жилья Фондом ЖКХ, имеют публично-правовую природу. Соответственно, нормы Гражданского кодекса РФ к ним не применимы, что позволяет нам согласиться с выводами Верховного Суда РФ о властном характере данных отношений и о необходимости отмены решений нижестоящих судов, распространивших действие положений ГК на рассматриваемые отношения.

Подводя итог, сформулируем следующий вывод: анализ особенностей построения двух видов правоотношений, урегулированных соответственно публичным и частным правом, позволяет говорить о том, что в качестве основания для их разграничения могут быть использованы особенности содержания каждого из двух видов правоотношений. Так, в частноправовых отношениях составляющие их содержание права и обязанности конструируются по принципу «право — право». Напротив, в публично-правовых отношениях права и обязанности сторон конструируются по принципу «право — обязанность». Эта общая особенность содержания публичных и частных правоотношений полностью применима и к решению более частных задач — разграничению частных или публичных правоотношений с участием юридических лиц публичного права.