

ВВЕДЕНИЕ

В современном отечественном правоведении стало практически аксиоматичным утверждение о том, что государство является полноправным субъектом права, способно участвовать не только в публично-правовых, но и в частноправовых отношениях, причем в последних — «на равных с другими субъектами» (п. 1 ст. 124 ГК РФ). Однако научный путь к такому, очевидному по сути на сегодня, выводу был долгим. Этот вопрос был остро дискуссионным в советском праве, а в постсоветский период потребовались еще более веские доказательства правосубъектности государства как в общеправовом, так и в отраслевых правовых контекстах.

Мы принимали участие в этой исследовательской работе начиная с конца 90-х гг. XX в.: именно по вопросам гражданской правосубъектности государства состоялись кандидатская и докторская диссертации, были изданы две монографии¹.

С момента нашего последнего монографического исследования проблем участия государства в гражданских отношениях прошло уже более 10 лет, и ряд объективных обстоятельств заставляет актуализировать взгляды и вновь обратиться к этой достаточно важной и ныне тематике.

Во-первых, в этом году исполняется 25 лет с момента принятия части первой ГК РФ, впервые закрепившей самостоятельную правосубъектность государства и иных публично-правовых образований, посвятившей им отдельную главу пятую под названием «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством». За четверть века накопился большой нормотворческий и правоприменительный опыт реализации гражданской правосубъектности нашего государства, который нуждается в глубокой аналитической оценке с учетом вновь сформировавшихся трендов. Кроме того, по-прежнему в российском праве отсутствует ряд важных нор-

¹ Голубцов В.Г. Сочетание публичных и частных начал в регулировании вещных отношений с участием государства: Монография. СПб., 2005; *Он же*. Публично-правовые субъекты в гражданском праве: Опыт комплексного исследования: Монография. Пермь, 2008; *Он же*. Публичные и частные начала в гражданско-правовом регулировании отношений государственной собственности: Дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 1999; *Он же*. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

мативных актов, регламентирующих участие Российской Федерации в гражданском обороте, необходимость принятия которых очевидна (о государственном органе как отдельной организационно-правовой форме юридического лица, о разграничении публичной собственности, о выморочном имуществе и др.). С учетом необходимости дальнейшего развития нормативной регламентации государства как субъекта гражданского права считаем своевременным вновь обратить внимание на необходимость уяснения принципиальных подходов, на основе которых должно строиться гражданско-правовое регулирование отношений с участием государства.

Во-вторых, в России подходит к завершению очередной этап реформирования гражданского законодательства, начавшегося с разработки Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации¹. Несмотря на то что поправки практически не коснулись главы пятой, кардинальные изменения множества разделов Кодекса не могли не отразиться и на подходах к участию государства в гражданских правоотношениях. Кроме того, до сих пор российским законодателем не приняты изменения в раздел второй Кодекса, касающиеся подотрасли вещного права и предполагающие корректировку института права государственной собственности. Эти поправки также нуждаются в научной экспертной оценке.

В-третьих, за последние годы сформировалась определенная правоприменительная практика, касающаяся вопросов участия государства в частноправовых отношениях, однако ее нельзя назвать устойчивой. С теоретических позиций интересны ее генезис и развитие за прошедший период, а также сегодняшнее состояние и перспективы развития и совершенствования.

В-четвертых, безусловно, параллельно с законодательством и правоприменением развивается и цивилистическая доктрина. По-прежнему большой интерес вызывают проблемы гражданско-правового статуса «классических» участников гражданских правоотношений (граждан и юридических лиц). Однако научного прорыва в системном объяснении частноправовой стороны публично-правовых субъектов не случилось как в теории права, так и в цивилистике. Несмотря на десятки вышедших за последние годы научных работ, по-прежнему отсутствует единство мнений и не выработан общий подход к опре-

¹ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

делению особенностей гражданско-правовой природы Российской Федерации. Теоретическая, в том числе методологическая, многоголосица стала благодатной почвой для продолжающихся дискуссий (нередко бесплодных и необоснованных) об особенностях реализации гражданской дееспособности публичных субъектов, о статусе органов публичной власти при их выступлении в гражданском обороте в рамках реализации правосубъектности публичных образований, об элементах гражданско-правового статуса государства и его участия в отдельных гражданских правоотношениях (вещных, договорных, деликтных, наследственных, авторских, патентных).

В связи с этим мы вынуждены вновь констатировать, что правовое регулирование процедуры участия публично-правовых образований в гражданско-правовых отношениях, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности, и на сегодня фрагментарно и во многом бессистемно. Это связано не только со сложным (комплексным) характером правового нормирования возникающих отношений, но в немалой степени объясняется и отсутствием завершенной научной концепции правового статуса публично-правовых образований в гражданском праве.

Вышеизложенные причины побудили проанализировать произошедшие в последние годы изменения в законодательстве, научной доктрине и правоприменении, систематизировать и в значительной степени обновить собственные разработки по данной тематике.

Настоящее исследование касается исключительно гражданско-правового статуса Российской Федерации; многие выводы могут быть применимы и к иным публично-правовым образованиям, однако в целом частноправовая специфика последних в работе не затрагивалась.

Несмотря на то что предлагаемая читателю работа выполнена с учетом наших ранее увидевших свет работ, полагаем, что с учетом актуализации исследовательской части и изменений методологического и структурного плана она представляет собой актуальное монографическое исследование современных проблем Российской Федерации как субъекта гражданского права.

ГЛАВА 1

ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УЧЕНИЯ О РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЕ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

§ 1. Генезис и развитие цивилистической доктрины и законодательства о государстве как субъекте частноправовых отношений

Цивилистические представления о базовых гражданско-правовых институтах основаны на памятниках римского права. Известно, что первые научные представления о субъекте права в целом и о субъекте гражданского права в частности имели место в доктрине и законодательстве Древнего Рима.

Исследователи римского частного права концентрировали свое научное внимание главным образом на изучении правового статуса физических и юридических лиц, признавая при этом публично-правовые образования публичными юридическими лицами и не уделяя специального исследовательского интереса их специфике и месту в системе субъектов римского частного права¹.

Ученые, исследовавшие вопросы правового статуса римского государства в древнейшие времена, можно условно разделить на два научных лагеря. Согласно позиции одних римское государство рассматривалось в качестве юридического лица, а согласно научным воззрениям второй группы ученых государство, обладая имуществом и вступая в правоотношения, фактически руководствовалось нормами публичного, а не частного права².

Исходя из анализа памятников римского права, можно заключить, что первоначально публично-правовым образованием признавался собственник государственного имущества: «Те же вещи, которые принадлежат к категории вещей человеческого права, составляют собственность или государства, или частных лиц. То, что принадлежит государству или общинам, не составляет, по-видимому, ничьей частной собственности, так как государственные имущества принадлежат

¹ См.: *Архипов С.И.* Субъект права: Теор. исслед. СПб., 2004. С. 312.

² См.: Римское частное право: Учебник / Под ред. И.Б. Новицкого и И.С. Перетерского. М., 1999. С. 112; *Суворов Н.С.* Указ. соч. С. 37.

всему обществу граждан. Частные же имущества — это те, которые принадлежат отдельным лицам»¹.

В древний период за римским государством признавалась самостоятельная правосубъектность, что единогласно поддерживается римскими учеными-юристами. «Само государство у римлян издревле пользовалось самостоятельной имущественной правоспособностью: известно, что *populus* мог быть назначен наследником и легатарием, что в составе *res publicae* различались *res publicae, quae publico usui destinatae sunt* и *res publicae, quae in pecunia populi sunt*: из них только первые причислялись к *res extra commercium*, к вещам, изъятым из гражданского оборота, вторые же входили в состав гражданского оборота, могли быть отчуждаемы органами государства в частные руки и т.д.»².

Специфической чертой эволюции учения о государстве как частно-правовом субъекте в этот исторический период было отождествление государства как политической организации и государства как самостоятельного участника имущественного оборота. «Республиканское воззрение не проводило различия между политической общиной и общиной как субъектом частного права: то, что установил *populus* как субъект юридической сделки, хотя бы и по соглашению с частным лицом, было не гражданским, а публичным правом, действовало для римской *civitas* как для государства... римляне времен республики не отделяли государства как властителя и законодателя от государства как активного и пассивного субъекта частных прав, в особенности от государства как собственника и кредитора»³.

В этом отношении мы разделяем мнение Н.С. Суворова о том, что «имущественное право римского государства не только в период королевства, но и во времена республики покоилось на иных основаниях, нежели гражданский оборот частных лиц»⁴. Таким образом, древнее римское право признавало носителями гражданских прав только отдельных лиц и регулировало возникающие между ними правоотношения нормами частного права. Напротив, к общественным отношениям, возникавшим между общностями, надлежало применять нормы публичного права. Государственные имущества принадлежали

¹ Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстианиана. М., 1997. С. 249.

² *Гримм Д.Д.* Лекции по догме римского права. М., 2003. (Воспроизводится по пятому изданию. СПб., 1916) // СПС «Гарант».

³ *Суворов Н.С.* Указ. соч. С. 36–38.

⁴ Там же. С. 33.

римскому народу (*populi Romani*) и управлялись магистратами по публично-правовым правилам¹.

В литературе подчеркивается, что и римское государство (*Populus Romanus*) республиканского периода (V–IV вв. до н.э.) не было уравнено с частными лицами (*privat personae, signuli*), т.е. не являлось юридическим лицом гражданского права².

Императорский период был ознаменован дифференциацией провинций и, соответственно, государственной казны, которая разделилась на *aerarium Saturni*, формировавшуюся за счет сенатских провинций, и *fiscus Caesaris*, состоящую из доходов от императорских провинций. При этом правоотношения с участием имущества *fiscus Caesaris* регулировались нормами частного права, тогда как отношения с использованием имущества *aerarium* — нормами права публичного³.

С утверждением власти императора «государство, все более и более решительно возвышавшееся над всяким правом в качестве фиска, подчинилось праву и, разоблаченное от своего величия, заняло место среди частных лиц»⁴. В этот исторический период произошли следующие значимые преобразования: вещи общего пользования были «введены в строй гражданского права»⁵. Таким образом, имущество, предназначенное для общественного использования (к примеру, дороги), было изъято из гражданского оборота, однако защищалось нормами частного права. В свою очередь, государственная казна, регулярно используемая для обеспечения общественных нужд и потому меняющая свой фактический состав, была включена в имущественный оборот и получила гражданско-правовую защиту. В данном случае нельзя не согласиться с выводом С.А. Муромцева следующего содержания: «таким образом, казна под именем фиска оказалась всецело в области гражданского права; она стала лицом среди других лиц, хотя юристы и не называли ее этим именем и не включали в общий ряд лиц... трактуя о ней как о чем-то особенном»⁶.

¹ Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица: очерк истории и теории: Учеб. пособ. М., 2003. С. 45.

² Ельшиевич В.Б. Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве. СПб., 1910. С. 65.

³ Костин А.В. Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 13.

⁴ Суворов Н.С. Указ. соч. С. 38.

⁵ Муромцев С.А. Гражданское право Древнего Рима. М., 1883; СПС «Гарант».

⁶ Там же.

Прав и И.А. Покровский, который писал: «до полного уравнивания государства с частным лицом в области имущественных отношений римская юриспруденция никогда не доходила и даже никогда ясно и отчетливо не ставила государство в ряд допускавшихся ею юридических олицетворений»¹.

Правовой статус фиска характеризовался наличием целого ряда прав и привилегий, на что прямо указано в Дигестах Юстиниана: «17. (Павел)... § 5. Фиск не уплачивает проценты по заключенным им договорам, но сам получает проценты: например от съемщиков публичных уборных, если эти съемщики слишком поздно вносят деньги (наемную плату); также при просрочке уплаты налогов. Когда же (фиск) является преемником частного лица, то обычно он уплачивает (проценты); § 6. Если должники... стали должниками фиска, то они обязаны уплачивать 6% годовых с того времени, как требование против них перешло к фиску»².

Необходимо подчеркнуть, что на данном историческом этапе государство, будучи частноправовым субъектом, принимало участие в имущественном обороте через специальных представителей, получивших наименование «акторов»³, что следует расценивать в качестве нормативного признания такого характерного признака государства, как особое представительство.

Отметим, что формирование цивилистической категории «юридическое лицо», отличной от таких смежных категорий, как «физическое лицо» и «публично-правовое образование», происходит на поздних этапах развития римского частного права. При этом государство, действуя в статусе юридического лица, не отождествляется с последним и не воспринимается как правосубъектное организационное единство, что подтверждает тезис о недопустимости рассмотрения государства как субъекта частноправовых отношений через такого субъекта права, как юридическое лицо⁴.

Таким образом, первым промежуточным выводом настоящего исследования следует признать тезис о том, что в эпоху развития древнего римского права публично-правовые образования выступили исторически первой групповой формой субъектов, являющихся носителями коллективного интереса. Отождествление же публично-правовых об-

¹ Покровский И.А. История римского права. СПб., 1998. С. 314–315.

² Памятники римского права: Законы 12 таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., 1997. С. 517.

³ Там же. С. 184, 212.

⁴ Костин А.В. Указ. соч. С. 14.

разований с юридическими лицами некорректно, поскольку не соответствует исторической действительности.

Согласимся с утверждением о том, что естественным субъектом права является человек¹, на что прямо указывают памятники римского права: *hominum causa omne ius constitutum est*². Человек, будучи носителем определенных гражданских прав, по своему усмотрению, сообразно своим потребностям определяет, как он будет ими распоряжаться: «человек определяет по произволу цели, для которых должны служить его имущественные права»³. Коллективные же образования являются производными от человека и опосредованы сложными правоотношениями, в основе которых лежит необходимость достижения совместных целей, выходящих за рамки потребностей отдельных индивидов. «Субъектом правового общения может быть не только физическое лицо, но и объединения людей, выступающие в обороте как единое целое, качественно отличное от составляющих их субъектов»⁴. По справедливому замечанию Ч. Санифилиппо, «правоспособность имеет в виду вовсе не одних только физических лиц... поскольку право признает правоспособность и за некоторыми абстрактными образованиями, называемыми «идеальными (абстрактными) сущностями», которые не являются человеческими существами, однако в имущественных вопросах рассматриваются в одном ряду с лицами, а значит являются носителями прав и обязанностей»⁵.

Для этих целей в римском праве были созданы две юридические конструкции: товарищеский союз (*societas*), представляющий собой соединение нескольких лиц, объединенных общей целью⁶, и так называемая «имущественная совокупность» (*pia corpora*, или *universitas bonorum*)⁷, характеризующаяся постоянным существованием и обеспечением общественных нужд⁸.

¹ Любимов Ю.С. Квазисубъектное образование в гражданском праве // Правоведение. 2000. № 6. С. 100.

² Дорн Л.Б. Догма римского права. СПб., 1890. С. 104.

³ Барон Ю. Система римского гражданского права. Вып. 1. Кн. 1. Общая часть. М., 1898. С. 69.

⁴ Дождев Д.В. Римское частное право / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2006. С. 297.

⁵ Санфилиппо Ч. Курс римского частного права / Пер. с итал. И.И. Маханькова. М., 2007. С. 75.

⁶ Гетьман-Павлова И.В. Римское частное право. М., 2011. С. 73.

⁷ Любимов Ю.С. Указ. соч. С. 101.

⁸ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 22.

В цивилистике вторая юридическая конструкция трактуется как корпорация (*universitas*), одним из видов которой и принято считать публично-правовые образования. В связи с этим прав Г.Ф. Дормидонтов, утверждая следующее: «общественная жизнь побуждает людей общностью преследуемых ими целей непрерывно соединяться в союзы; такие союзы олицетворяются в силу фикции, т.е. правоспособность признается за идеальным единством, отвлеченным от своего субстрата, физических лиц, которые являются членами того или иного общественного соединения»¹. Следовательно, генезис юридической категории «производная правоспособность» в древнем римском праве связан с необходимостью охраны публичных имуществ².

Аксиомой в цивилистике стало утверждение о том, что формирование правового статуса так называемой производной личности непосредственно связано с образованием конструкции «фиктивного или юридического лица»³. Однако с указанными выводами довольно сложно согласиться. На наш взгляд, возникновение юридической конструкции «производной личности» вызвано объективными историческими обстоятельствами — поступательным вовлечением в гражданский оборот публичного имущества для удовлетворения публичных потребностей. «Собственностью целесообразно наделять не только отдельных индивидов, но и их объединения, а также государство в целом»⁴. Стоит согласиться с И.Б. Новицким в том, что по мере усложнения экономической жизни некоторые зачатки идеи юридического лица появляются прежде всего в хозяйственной деятельности государства⁵.

Тем самым, цивилистические представления о публично-правовых образованиях в Древнем Риме прямо коррелировали тем практическим задачам, которые они выполняли на том или ином историческом этапе развития римского государства. С учетом этого, как представляется, прав Л. Герваген, признававший публично-правовые образования «формой, которая предназначалась для того, чтобы ввести в гражданский оборот имущественные интересы общин»⁶.

¹ Дормидонтов Г.Ф. Система римского права. Общая часть. Казань, 1910. С. 124.

² Муромцев С. Указ. соч. С. 644.

³ Любимов Ю.С. Указ. соч. С. 102.

⁴ Рассолов М.М. Римское право. М., 2009. С. 93.

⁵ Римское частное право / Под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. М., 2013. С. 142.

⁶ Герваген Л. Развитие учения о юридическом лице. СПб., 1888. С. 10.

Классическая римская школа права поэтапно создавала юридические конструкции, вызванные к жизни объективными потребностями общества для решения тех или иных практических задач. Категория «публично-правовая общность», первоначально возникшая для нужд публичного права, не тождественна основополагающей категории частного права — юридическому лицу.

Интересно отметить, что современный этап развития цивилистической мысли характеризуется единым подходом к делению субъектов права на физических и юридических лиц и забвением категории «юридическая личность», содержанием которой выступало особое свойство общности быть признанной субъектом права наряду с физическим лицом¹.

С позиции правовой сущности публично-правовые образования характеризуются публично-правовой природой, однако обладают при этом цивилистическими свойствами, не являющимися для них определяющими.

Подводя итог развитию цивилистической доктрины и законодательства Древнего Рима о государстве как субъекте частноправовых отношений, следует обозначить следующие выводы.

Основы цивилистической теории публично-правовых образований как частноправовых субъектов, разработанной классической римской школой права, актуальны для проведения специальных исследований, посвященных частноправовой характеристике государства как участника гражданских правоотношений, и широко применяются современными учеными-юристами.

Сформированный в цивилистической доктрине тезис о том, что публично-правовые образования выступили исторически первым типом юридических лиц, основан на неверном толковании памятников римского права и должен быть признан некорректным. При этом публично-правовые образования могут быть справедливо признаны исторически первой группой субъектов, в основе которых лежал коллективный интерес.

Термин «юридическая личность», характеризующий свойство той или иной общности быть признанной субъектом права наряду с физическим лицом и имевший широкое распространение в науке до начала XX в., несправедливо был предан забвению. Признавая необоснованным игнорирование такого вида «юридических личностей», как квазисубъектные образования, отметим, что публично-правовые

¹ Любимов Ю.С. Указ. соч. С. 102.

образования в римском праве (государство, муниципии), будучи частноправовыми субъектами, зачастую неправомерно приравниваются к разновидности юридических лиц, цивилистическая теория которых сформировалась значительно позже.

В римском частном праве имело место нормативное признание такого характерного признака государства, как представительство и управление через специально созданный государственный аппарат и должностных лиц.

Однако не стоит ограничиваться рассмотрением влияния только римского опыта на формирование представлений о частноправовой природе государства и иных публично-правовых образований.

Дореволюционное правовое наследие также представляет особый серьезный исследовательский интерес по причине его значительного влияния на формирование современной теории о государстве как частноправовом субъекте и, как следствие, на позицию законодателя по рассматриваемой проблематике.

Отправным постулатом исследования государства как частноправового субъекта в российском дореволюционном законодательстве следует признать отсутствие в нем специального термина «государство» применительно к категории субъектов гражданского права и одновременное присутствие термина «казна» как самостоятельного участника гражданского оборота¹.

Однако данный тезис требует соответствующих разъяснений: дореволюционный отечественный законодатель классифицировал юридических лиц на частные и публичные, к числу которых и относилась казна². Добавим, что в ряду публичных юридических лиц, кроме казны, дореволюционное законодательство называло и ведомства, учреждения, которые обладали обособленным имуществом. С.И. Аскназий по этому поводу писал следующее: «применительно к участию этих юридических лиц в гражданском обороте характерным является то, что эти отдельные участки государственного хозяйства признается целесообразным построить таким образом, чтобы они в сфере своей хозяйственной деятельности подвергались воздействию закона стоимости и подлежали самостоятельному, относительно обособленному воспроизводству»³.

¹ Свод законов Российской империи. Т. X. Ч. 1. Ст. 698.

² Т. X. Ч. 1. Ст. 406. П. 3 ст. 698.

³ *Аскназий С.И.* Основные вопросы теории социалистического гражданского права. М., 2008. С. 446.