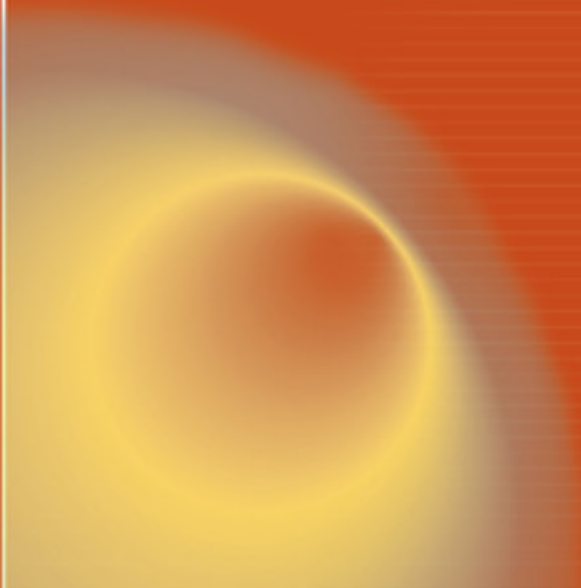


Б.Б. Инжиева



УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА  
В СОВРЕМЕННОМ  
ГРАЖДАНСКОМ ОБОРОТЕ

Буйнта Инжиева

**Участие государства  
в современном  
гражданском обороте**

«Юстицинформ»

2014

**Инжиева Б. Б.**

Участие государства в современном гражданском обороте /  
Б. Б. Инжиева — «Юстицинформ», 2014

ISBN 978-5-7205-1213-2

Монография рассчитана на широкую читательскую аудиторию – студентов, аспирантов, преподавателей, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, представителей правозащитных объединений, иных заинтересованных читателей, поскольку проблемы участия государства в гражданском обороте в условиях обретения им новой социальной сущности касаются интересов всех граждан России, а также лиц, обладающих статусом юридического лица или без такового. В работе исследуются современные модели участия государства в гражданском обороте, анализируются гражданско-правовые статусы всех субъектов, посредством деятельности которых государство реализует свои права, обязанности и несет ответственность в гражданском обороте, а также предложена концепция повышения эффективности деятельности органов государства, позволяющая оказывать оптимальное влияние государства на гражданский оборот, обеспечивающее функционирование рыночной экономики и выполнение других социальных функций государства.

ISBN 978-5-7205-1213-2

© Инжиева Б. Б., 2014

© Юстицинформ, 2014

# Содержание

Введение	6
Глава 1	8
§ 1. Особенности гражданско-правового статуса публично- правового образования – государства в современном гражданском обороте	8
Конец ознакомительного фрагмента.	19

**Буйнта Борисовна Инжиева**  
**Участие государства в**  
**современном гражданском обороте**

**Рецензенты:**

Анисимов А.П., доктор юридических наук, профессор

Кокоева Л.Т., доктор юридических наук, профессор

## Введение

В нынешних экономических условиях потребность участия государства в гражданском обороте является объективной необходимостью для решения стоящих перед ним социальных задач. При этом на данный момент государство наделяется все новыми функциями, приобретая свою новую социальную сущность.

Несмотря на возникшую в последние годы остроту проблем, связанных с участием государства в гражданском обороте, ни цивилистической наукой, ни законодательством не определен в полной мере правовой статус всех субъектов, представляющих интересы государства в гражданском обороте.

В вопросе гражданско-правового статуса государства и его органов и даже в том, какие лица к этим органам относятся, не было единства взглядов ни в мировой истории права (в том числе у историков римского права), ни на протяжении всего развития советского и российского гражданского права.

При анализе исторического аспекта темы в работе использованы труды таких дореволюционных ученых, как: И. Лазаревский, Д.И. Мейер, И.А. Покровский, Г.Ф. Шершеневич, труды советских ученых С.С. Алексеева, С.И. Аскназия, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, А.В. Венедиктова, П.П. Виткявичуса, Д.М. Генкина, С.А. Зинченко, О.С. Иоффе, Ю.Х. Калмыкова, О.А. Красавчикова, А.В. Мицкевича, С.Д. Могилевского, А.А. Пушкина, В.А. Тархова, Р.О. Халфиной, В. С. Якушева, а также современных российских цивилистов Ю.Н. Андреева, О.Г. Бартковой, В.А. Белова, А.А. Головизнина, В.Г. Голубцова, Е.П. Губина, М.А. Егоровой, И.А. Зенина, Е.Б. Крыловой, А.А. Кузина, А.Я. Курбатова, А.В. Лавренюка, В.Е. Мариян, Д.В. Пяткова, Ю.В. Романца, О.В. Романовской, А.Я. Рыженкова, Е.Л. Симатовой, К.И. Скловского, М.В. Смородинова, Е.А. Суханова, М.В. Телюкиной, Ю.К. Толстого, О.Ю. Ускова, Л.А. Чеговадзе, В.Е. Чиркина.

Несмотря на достаточно обширный научный материал, представляющий несомненную теоретическую и практическую ценность, надо отметить, что до настоящего времени изучались имущественные, бюджетные, обязательственные отношения с участием органов государства, однако работ комплексного характера по исследованию гражданско-правового статуса всех субъектов, выражающих государственные интересы в современном гражданском обороте, на данный момент нет.

Новеллы гражданского законодательства, продиктованные экономической действительностью, не в полной мере адекватны сущности имущественных отношений в указанной сфере, в том числе в части определения единого понятия и признаков органов государства, формирования их полного перечня, установления собственного гражданско-правового статуса каждого из них. Так, традиционно государство считается особым субъектом гражданского права, участие которого в гражданском обороте имеет свои особенности, вытекающие из его природы. При этом нет однозначного ответа на вопрос обо всех видах органов, в лице которых государство вступает в отношения гражданского оборота. Такой «многоликий» участник создает проблемы юридической квалификации правоотношений, стороной которых является тот или иной орган государства.

Следует также отметить, что правовой статус самих органов государства существенно отличается, и каждый вид органов государства обладает уникальным, собственным правовым статусом, с учетом которого государство вступает в отношения гражданского оборота.

Властная сущность государства, которое вправе изменить свой собственный правовой статус, а также неурегулированность в науке и законодательстве вопросов, связанных с определением гражданско-правового статуса органов государства, могут вызывать непредсказуемые

изменения как для участников гражданско-правовых связей, так и для гражданского оборота в целом.

Четко определенный гражданско-правовой статус каждого органа государства для иных субъектов права означает уверенность в знании целей совершения сделки таких контрагентов, ее финансового и иного обеспечения и ответственности, предсказуемость дальнейших действий, что способствует стабильности гражданского оборота. Одновременно надлежащее урегулирование гражданско-правового статуса всех органов государства, их четкая классификация путем отнесения к конкретной модели участия позволит государству, разрешая вопрос об определении оптимальных масштабов существования государственной собственности, оказывать такое влияние на гражданский оборот, которое обеспечивает эффективное развитие экономики и выполнение других публичных функций государства.

Целью монографии являлось определение тенденций в деятельности государства по участию в современном гражданском обороте, выявление необходимости использования в гражданском праве понятия «органы государства» с выделением их характерных признаков, и, соответственно, исчерпывающего перечня лиц, относящихся к органам государства, а также раскрытие особенностей правового статуса каждого субъекта, выражающего государственные интересы в гражданском обороте и формирование плана конкретных действий по повышению эффективности участия органов государства в гражданском обороте.

Работа представляет собой одно из первых монографических комплексных исследований участия государства в гражданском обороте в современных условиях.

# **Глава 1**

## **Понятие и модели участия государства в гражданском обороте**

### **§ 1. Особенности гражданско-правового статуса публично-правового образования – государства в современном гражданском обороте**

Такие эпохальные события как прекращение существования СССР, принятие в 1994 году принципиально нового Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>, а затем разработка продиктованного современными политическими, экономическими и социальными условиями проекта Гражданского кодекса 2012 года не могли не повлиять на учение о государстве как участнике гражданского оборота и способствовали его существенному пересмотру. Определение участию такого колоссально крупного субъекта как государство, которому принадлежит немалое количество предприятий, вкладов в хозяйственных обществах, земельных участков, природных ресурсов, многие крупные имущественные комплексы, и при этом обладающего властными полномочиями, распространяющимися на поле действия гражданского права, выступает одной из главных задач на современном этапе, правильное разрешение которой позволит, не менее, остаться суверенной страной и более того – наметить вектор ее верного экономического развития. В силу этого, как в законодательстве, так и в доктрине подчеркивается роль государства в экономике не только как законодателя, но и как непосредственного участника гражданских правоотношений.

Мера участия любого лица в правовых отношениях определяется таким его качеством или свойством, которое называется правосубъектностью. Правосубъектность – юридическая категория, под которой понимается возможность для физических лиц, организаций, государства или иных публично-правовых образований иметь и осуществлять непосредственно или через своих представителей юридические права и обязанности, то есть признаваться и являться субъектами права<sup>2</sup>.

Юридическое качество или свойство быть субъектом права не возникает само по себе. Оно не составляет, по справедливому утверждению Г.Ф. Шершеневича, «естественного свойства человека, а есть создание объективного права»<sup>3</sup>. В реальной жизни только государство определяет те особые юридические качества или свойства, которые позволяют лицу или организации стать субъектом права. При этом государство обязано всем гарантировать это качество – возможность быть участником правоотношений.

Между тем, и само государство, вступая в гражданские правоотношения, обладает правосубъектностью. Его гражданская правосубъектность определяется, в первую очередь, Граж-

---

<sup>1</sup> СЗРФ. – 1994. – № 32, – Ст. 3301.

<sup>2</sup> См: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. – М., 1950. – С. 6; Флейшиц Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав // Вопросы общей теории советского права. Сб. статей. – М., 1960. – С. 255–283; Виткявичюс П.П. Гражданская правосубъектность Советского государства. – Вильнюс: «Минтис», 1978. – С. 103; Венедиктов А. В. Изб. труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. II. – М.: Статут, 2004. – С. 503; Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права. Изб. труды. Т. II. – М., 2005. – С. 26–48; Белов В.А. Гражданское право. Общ. часть. Т. II. Лица, блага, факты: учебник. – М.: Изд-во Юрайт, 2011, —С. 22–27.

<sup>3</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. III. – Изд-во Бр. Башмаковых, 1912. – С. 577 // <http://rutracker.org/forum/viewtopic.php?t=4195180> (дата обращения: 14.05.2013).



данским кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами, относящимися к актам гражданского законодательства.

В отличие от советской доктрины права, по которой государство рассматривалось как единый субъект гражданского права, а государственная собственность – как единый фонд, современное российское законодательство, определяя правосубъектность государства, признает множественность публичных субъектов гражданского права, что связано с федеративным устройством Российской Федерации и признанием местного самоуправления.

Так, в Законе РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» (утратил силу)<sup>4</sup> государственная собственность РСФСР выступает в виде федеральной собственности и собственности республик, входящих в Российскую Федерацию, автономных областей, автономных округов, краев и областей. Данные субъекты – Российская Федерация и все субъекты Федерации – независимы как собственники принадлежащего им имущества и не отвечают по обязательствам друг друга. С целью наделения субъектов Российской Федерации имуществом для их полноценного участия в гражданских правоотношениях постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1<sup>5</sup> был установлен специальный публичный порядок передачи указанным внутригосударственным образованиям имущества, порождающий возникновение у них субъективных вещных прав на имущество. И 10 апреля 1992 г., согласно постановлению Съезда народных депутатов Российской Федерации № 2689-1 «О Федеративном договоре»<sup>6</sup>, территориальные единицы Российской Федерации признаны субъектами Российской Федерации, что означает возникновение с этого момента их гражданской правосубъектности, дающей возможность приобретения ими гражданских прав и обязанностей.

Вследствие этого собственниками своего имущества являются публично-правовые образования – Российская Федерация и субъекты Федерации, каждый из которых обладает таким свойством как гражданская правосубъектность.

Еще один уровень публичной власти – местное самоуправление – участвует в гражданских правоотношениях в лице множества муниципальных образований, которые также обладают гражданской правосубъектностью<sup>7</sup>. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований (ст. 49 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>8</sup>).

Сейчас в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, выступают Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа и муниципальные образования (ст. 2, 124 Гражданского кодекса Российской Федерации). И в настоящее время в гражданском праве государство не представляет собой единый и неделимый субъект.

Но надо учесть, что согласно ст. 12, 131 Конституции Российской Федерации<sup>9</sup> муниципальные образования осуществляют функции местного самоуправления, а их органы не входят в систему органов государственной власти, в связи с чем они не могут считаться государственными образованиями. Более того, данный уровень публичной власти при осуществлении своих функций независим от государства. Являясь самостоятельными публично-правовыми образо-

---

<sup>4</sup> Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 416.

<sup>5</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 3. – Ст. 89.

<sup>6</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 898.

<sup>7</sup> См.: Колмакова Н.Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2007. – С. 6–8.

<sup>8</sup> СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

<sup>9</sup> Российская газета. 1993. – 25 декабря.

ваниями, муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях, преследуя публичные интересы и обладая при этом властными полномочиями, т. е. функциями публичной власти, которыми их наделяет закон (ст. 132 Конституции РФ). Поэтому как муниципальные, так и государственные образования объединены в категорию публично-правовых образований. Но непосредственно государство олицетворяют в гражданских правоотношениях публично-правовые образования двух уровней: Российская Федерация и субъекты Российской Федерации.

Российская Федерация как публично-правовое образование участвует в гражданских правоотношениях как самостоятельный субъект, преследуя не частные, а публичные интересы. Такое участие происходит в целях управления отдельными сферами отношений в рамках предметов ее ведения, четко очерченных ст. 71 Конституции РФ. К вопросам регулирования исключительно Российской Федерацией относятся, в том числе управление федеральной собственностью, установление правовых основ единого рынка, финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования. Отсюда следует, что стороной соответствующих сделок может выступать только Российская Федерация (например, государственных контрактов на выполнение работ (оказание услуг) для нужд РФ, соглашений о разделе продукции, сделок приватизации федерального имущества). Кроме этого, исключительно Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне России.

Правосубъектность субъектов Российской Федерации как публично-правовых образований имеет общие черты: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа равноправны между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Так, основы их деятельности (предметы ведения и полномочия по предметам ведения, определяющие их участие в гражданских правоотношениях) установлены едиными актами – Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>10</sup>. Этими основополагающими актами для всех субъектов Российской Федерации:

- определены предметы совместного ведения с Российской Федерацией с указанием о том, что данное положение в равной мере распространяется на все субъекты Российской Федерации;

- установлено, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения данные субъекты обладают всей полнотой государственной власти, в том числе как участники гражданских правоотношений;

- в рамках предметов ведения установлены общие принципы определения их полномочий, утверждены единые перечни основных полномочий высших органов государственной власти субъектов РФ;

- регламентирована экономическая основа их деятельности, состоящая из имущества, имущественных прав и бюджетных и внебюджетных средств, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации.

Применительно к субъектам Российской Федерации как к субъектам гражданских правоотношений<sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> СЗРФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

<sup>11</sup> См.: Бугаев И.Е. Право собственности субъектов Российской Федерации // Гражданское право. – 2012. – № 2. – С. 31–35.

– установлено, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права собственности субъекта РФ, а также порядок учета его имущества должны быть регламентированы федеральным законом;

– федеральным законом утвержден перечень имущества, которое может находиться в собственности субъекта Российской Федерации;

– предоставлено право создания унитарных предприятий субъекта РФ, государственных учреждений субъекта РФ и других организаций;

– установлено, что они обеспечивают сбалансированность бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации, в том числе исполнение бюджетных и долговых обязательств субъекта Российской Федерации;

– определена компетенция органов государства, через которые государство участвует в гражданских правоотношениях: функции и полномочия учредителя в отношении созданных ими предприятий, учреждений и организаций осуществляют уполномоченные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, которые определяют предмет и цели их деятельности, утверждают уставы, заслушивают отчеты о деятельности, в установленном порядке назначают и увольняют руководителей;

– установлены основы управления и распоряжения имуществом субъекта Российской Федерации.

Так, субъекты РФ как собственники своего имущества:

– самостоятельно им управляют и распоряжаются в соответствии с Конституцией России, федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента России и Правительства России, а также в соответствии с конституцией (уставом), законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации;

– вправе его передавать во временное пользование физическим и юридическим лицам, федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления, отчуждать это имущество, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами, а также с принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации;

– руководствуются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, определяющими порядок и условия приватизации имущества субъекта Российской Федерации;

– получают доходы от использования и средства от приватизации имущества субъекта Российской Федерации.

Одновременно правосубъектность субъектов Российской Федерации имеет отличия, связанные с тем, что правовой статус каждого субъекта РФ определяется его собственной конституцией (уставом) или законом. Например, в Республике Калмыкия принято Степное Уложение (Конституция) Республики Калмыкия<sup>12</sup>, ст. 1 которого провозглашается, что Республика Калмыкия есть равноправный субъект Российской Федерации, действует Закон Республики Калмыкия от 24 сентября 2008 г. № 39-IV-3 «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Республики Калмыкия»<sup>13</sup>, которым устанавливаются особенности осуществления полномочий Республики Калмыкия как собственника.

Поэтому среди субъектов гражданских правоотношений государство занимает особое место, оно не зависит от других субъектов права и устанавливает статус всех иных участников гражданского оборота.

В этой связи также необходимо отметить, что гражданская правосубъектность государства как публично-правового образования отличается от правосубъектности создаваемых им

---

<sup>12</sup> Известия Калмыкии. 1994. – 7 апреля.

<sup>13</sup> ХальмгУнн. 2008. – 25 сентября.

органов, компетенция которых устанавливается конкретными правовыми актами об органе государства. Так, установленное Гражданским кодексом РФ право органа государственной власти быть субъектом гражданских правоотношений раскрывается в принятом на основании этой нормы положении, представляющим собой перечень конкретных полномочий органа, утвержденный соответствующим правовым актом.

В юридической литературе существуют научные дискуссии о соотношении понятия «правосубъектность» и понятия «правовой статус», которые можно свести к следующим трем основным концепциям:

- 1) правосубъектность является составной частью, элементом правового статуса<sup>14</sup>;
- 2) отождествление правосубъектности и правового статуса<sup>15</sup>;
- 3) правовой статус является элементом, определяющим содержание правосубъектности<sup>16</sup>.

Поддерживая позицию, по которой гражданская правосубъектность является составной частью правового статуса, можно последний рассматривать как совокупность закрепленных прав и обязанностей<sup>17</sup>. Об этом пишет С.А. Комаров: «Взаимосвязь и взаимообусловленность гражданского состояния личности, ее правосубъектности и правового статуса заключается в том, что государство, определяя гражданское состояние личности, тем самым закрепляет ее правовой статус, фиксирует его возможный объем, а также наделяет личность правосубъектностью, которая зависит от объема правового статуса лица»<sup>18</sup>.

В любом случае гражданская правосубъектность только устанавливает круг лиц, имеющих право на статус, количественно-качественную характеристику показывает гражданско-правовой статус, который и определяет тот или иной объем прав и обязанностей субъектов права, являющихся содержанием статуса.

Латинское слово *status* означает состояние, положение. Соответственно, под правовым статусом субъекта<sup>19</sup> понимается его правовое состояние, характеризующее комплекс (системой) юридических прав и обязанностей, законодательно закрепляемых государством в нормативных правовых актах.

В юридической литературе<sup>20</sup> применительно к публично-правовым образованиям, к которым также относится государство, выделяют следующие характерные признаки правового статуса:

- 1) централизованное, императивное правовое регулирование, т. е. установленное в правовом порядке назначение субъекта права, его место и роль в правовой системе;
- 2) обязательная корреляция юридических прав и обязанностей, которые своим основным назначением имеют обеспечение публичного интереса и практическую реализацию гражданских прав и свобод;

<sup>14</sup> См.: Халфина Р.О. *Общее учение о правоотношении*. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 123–126; Алексеев С.С. *Общая теория права*: В 2 т. Т. 1М., 1984. – С. 141; Медведев Д.А. *Проблемы реализации гражданской правосубъектности государственного предприятия*: автореф. дис... канд. юрид. наук. – Л., 1990. – С. 8; Меркулов В.В. *Гражданско-правовой договор в механизме регулирования товарно-денежных отношений*. – Рязань, 1994. – С. 98.

<sup>15</sup> См.: Мицкевич А.В. *Субъекты советского социалистического права*: дис... канд. юрид. наук. – Л., 1954. – С. 30; Толстой Ю.К. *К теории правоотношения*. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. – С. 11; Тархов В.А. *Гражданское правоотношение*. – Уфа, 1993. – С. 59; Тархов В.А. *Гражданское право. Общ. часть. Курс лекций*. – Чебоксары: Чув. кн. изд-во, 1997. – С. 110.

<sup>16</sup> См.: Мальцев Г.В. *Социалистическое право и свобода личности*. – М., 1969. – С. 87.

<sup>17</sup> См.: Михайлова И.А. *Соотношение гражданской правосубъектности со смежными правовыми категориями* // *Гражданское право*. – 2008. – № 1. – С. 23.

<sup>18</sup> См.: Комаров С.А. *Личность в политической системе Российского общества: (политико-правовое исследование)*. – Саранск: Изд-во Мордовского Университета, 1995. – С. 24.

<sup>19</sup> См.: *Юридическая энциклопедия*. Изд. 5-е, доп. и перераб. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 2007. – С. 818.

<sup>20</sup> См.: Лавренюк А.В. *Особенности правосубъектности и правового статуса субъектов публичного права в российском праве* // *Государственное строительство и право: сб. науч. трудов / Под общ. ред. Г.В. Мальцева*. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2007. – Вып. 19. – С. 87.

3) юридическая ответственность субъекта права за надлежащее осуществление им своих полномочий.

Участие Российского государства в гражданских правоотношениях продиктовано природой происхождения этого субъекта права и осложнено в данный момент поиском его места и роли в обществе. Тем не менее, оно участвует в гражданских правоотношениях, основываясь на нормах Конституции РФ и федеральных законов (первый признак) и имея неизменным предназначением реализацию своих социальных функций (второй признак), что влечет возникновение у него соответствующих прав, обязанностей и ответственности (третий признак).

Одновременно ст. 124 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что публично-правовые образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами<sup>21</sup>. Отсюда следует, что государство действует в гражданском обороте в статусе равноправного участника правоотношений, имеющего одинаковый объем гражданских прав и обязанностей, что означает необходимость соблюдения государством в частноправовых отношениях установленных им же правил<sup>22</sup>. В отличие от советского права, публично-правовые образования в гражданских правоотношениях лишены судебного иммунитета (возможности привлечения к суду только с их согласия). Поэтому за нарушение гражданских прав или неисполнение обязанностей к публично-правовым образованиям в судебном порядке могут быть применены обычные меры имущественной ответственности<sup>23</sup>. В отношениях, не регулируемых Гражданским кодексом РФ, участие государства в гражданском обороте осуществляется путем нормативного регулирования и контрольно-надзорных функций.

Именно с такими особенностями государство как участник гражданских правоотношений вступает в существующие в обществе экономические отношения по переходу материальных благ от одних лиц к другим, именуемые товарообменом, юридическую форму которого выражает гражданский оборот.

Надо отметить, что в цивилистике гражданский оборот раскрывается по-разному: 1) через движение вещей, требований и т. д. (Л.А. Чеговадзе<sup>24</sup>); 2) другие ученые (например, Г.Ф. Шершеневич<sup>25</sup>) предлагали рассматривать гражданский оборот как совокупность юридических фактов. При этом, Г.Ф. Шершеневич включал в гражданский оборот такие безвозмездные действия, как завещание, дарение и т. п.<sup>26</sup>; 3) долгое время в учебной литературе<sup>27</sup> гражданский оборот рассматривался как совокупность гражданско-правовых сделок по удовлетворению персональных потребностей.

Действительно, материальные и нематериальные блага, являющиеся товарами в экономическом смысле, включаются в гражданско-правовую категорию имущества. Содержанием гражданского оборота является переход имущества от одного лица к другому на основе заключаемых участниками гражданского оборота сделок или в силу иных юридических фактов. Поэтому гражданский оборот возможно обозначить как совокупность сделок, заключаемых субъектами гражданского права, и возникающих на этой основе обязательственных отноше-

<sup>21</sup> О необходимости закона об иммунитете государства и его собственности в международном гражданском обороте см.: Звезков В.П. Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // *Хозяйство и право*. – 1998. – № 5. – С. 19.

<sup>22</sup> См.: Андреев Ю.Н. Собственность и право собственности: цивилистические аспекты: монография. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – С. 233.

<sup>23</sup> См.: Голубцов В.Г. Особенности имущественной ответственности публично-правовых образований в гражданском праве: общие положения // *Вестник Пермского университета*. – 2012. – № 2 (16). – С. 97–110.

<sup>24</sup> См.: Чеговадзе Л.А. Структура и состояние гражданского правоотношения. – М.: Статут, 2004. – С. 34.

<sup>25</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Вып. III. – Изд-во Бр. Башмаковых, 1912. – С. 623.

<sup>26</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права. – М., 1994. – С. 24.

<sup>27</sup> См.: Гражданское право. Учебник для ВУЗов, т. 1 / Подред. М.М. Агаркова, Д.М. Генкина. – М., 1944. – С. 79; Гражданское право: В 4 т. Т. I. Общ. часть: Учебник/Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – М.: «Волтере Клувер», 2004. – С. 67.

ний. При этом данной категорией можно охватить все возмездные и безвозмездные сделки по отчуждению имущества или по временному его использованию, касающиеся любых материальных и нематериальных благ, являющихся товарами.

Однако п. 1 ст. 129 Гражданского кодекса РФ устанавливает, что объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте. Следовательно, нормативное определение понимает под гражданским оборотом не совокупность действий, в том числе сделок, приводящих к переходу объектов гражданских прав, а сам их переход как результат этих действий.

Так, В.А. Белов выводит из п.1 ст. 129 Гражданского кодекса РФ следующее определение: «гражданский оборот – это социальное явление, выражающееся в изменении состояния принадлежности – присвоенности одними лицами и отчужденности от других лиц – объектов гражданских прав (правоотношений)»<sup>28</sup>. Этим определением охватываются не только случаи совершения сделок, направленных на установление обязательств в отношении объектов гражданских прав, но и случаи совершения иных (распорядительных) сделок, не преследующих цель создания обязательственных отношений, а также случаи перехода объектов гражданских прав от одного субъекта к другому в силу юридических фактов, не являющихся сделками. При этом гражданский оборот включает в себя, помимо явления правопреемства, акты первоначального приобретения<sup>29</sup>.

Если состояние принадлежности объектов гражданских прав считать статикой гражданских правоотношений, то динамику гражданских правоотношений отражает гражданский оборот. Поэтому, по В.А.Белову, объект гражданских правоотношений предопределяет содержание этих правоотношений, а объект гражданского оборота – основания их динамики (фактические обстоятельства, служащие основаниями для изменения правоотношений). Это подтверждают п. 2 и 3 ст. 129 Гражданского кодекса РФ, подразделяющие объекты гражданских прав на свободные в обороте, ограниченные в обороте и изъятые из оборота.

Приходя к выводу о том, что гражданский оборот представляет собой «совокупность случаев смены носителей субъективных гражданских прав»<sup>30</sup>, необходимо констатировать, что объектами гражданского оборота выступают субъективные гражданские права, а не объекты гражданских правоотношений имущественного характера<sup>31</sup>. Ведь гражданский оборот не приравнивается к имущественному, который шире и включает, кроме гражданских, иные правоотношения (бюджетные, налоговые и др.), а именуется гражданским, поскольку основан на частноправовых началах свободы и равенства его участников.

Границы гражданского оборота постоянно меняются, в первую очередь, за счет появления новых имущественных отношений: корпоративных отношений<sup>32</sup>; отношений, связанных с нанотехнологиями и наноматериалами<sup>33</sup>; файлообменными сетями<sup>34</sup> и других.

<sup>28</sup> См.: Белов В.А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий // Объекты гражданского оборота: Сб. ст./ Отв. ред. М.А. Рожкова. – М.: Статут, 2007. – С. 69.

<sup>29</sup> См.: Криволапова Л.В. Сущность гражданского оборота // Право и государство: теория и практика. – 2012. – № 9. – С. 39.

<sup>30</sup> См.: Белов В.А. Объект субъективного гражданского права, объект гражданского правоотношения и объект гражданского оборота: содержание и соотношение понятий. – С. 75.

<sup>31</sup> См.: Красавчиков О.А. Советский гражданский оборот (понятие и основные элементы) // Вопросы гражданского, трудового права и гражданского процесса. Ученые записки Свердловского юридического института. Т. 5. – М.: Госюриздат, 1957. – С. 26.

<sup>32</sup> См.: п. 5 разд. I Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобренной решением Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. // Вестник ВАС РФ. – 2009. – № 11.

<sup>33</sup> См.: Рыженков А.Я., Трофимов Я.В. Нанотехнологии и наноматериалы как объекты гражданских прав // Гражданское

В последние годы в гражданский оборот активно вовлекаются обязательственные требования: реституционные, кондикционные и виндикационные<sup>35</sup>, а также права, возникающие на фондовом рынке – фьючерсы и опционы<sup>36</sup>.

Чтобы придать инновационный характер развитию гражданского оборота, требуется научное правовое обеспечение этого развития. В первую очередь, оно требуется в отношении такой его основной категории как недвижимое имущество. Так, оживленную дискуссию в науке вызывают используемые законодателем квалификационные критерии отнесения имущества к недвижимому, а предлагаемые многочисленные критерии вызовут затруднения у обычного правоприменителя в правильной квалификации принадлежащего ему имущества, неблагоприятные последствия которой отразятся в целом на состоянии гражданского оборота. Поэтому, учитывая неоднородность состава недвижимого имущества, необходим единый законодательный перечень объектов недвижимого имущества. В рассматриваемой модернизации правовых норм, регулирующих гражданский оборот, государство выступает в двух ипостасях: утверждает и проводит в жизнь правовые новеллы и выступает обычным субъектом прав и обязанностей в гражданском обороте<sup>37</sup>. Для государства – участника гражданского оборота является актуальным нормативно определить такую категорию гражданского оборота как предприятие в качестве имущественного комплекса, трансформировав ее в технологический имущественный комплекс недвижимости, представляющий собой объединение движимого и недвижимого имущества с единым хозяйственным назначением, в составе которого имеется земельный участок или права на земельный участок, на котором расположены объекты недвижимости имущественного комплекса. При этом необходимо установить, что технологический имущественный комплекс подлежит государственной регистрации и в целях общественной и государственной безопасности является ограниченно оборотоспособным объектом недвижимого имущества. Законодательное определение правового режима объектов энергетики как технологических имущественных комплексов важно для государства (в лице его органов), осуществляющего деятельность в сфере энергетики, и в частности электроэнергетики, и управляющего энергетическими объектами.

В эру информационных технологий гражданский оборот не мыслим без использования спутниковой связи, необходимой для средств связи, телевидения, радиовещания, Интернета. Здесь, с одной стороны, очевидна контролирующая функция государства в отношении космических объектов (космическая промышленность преимущественно относится к государственному сектору экономики, ракетно-космические комплексы для запуска космических объектов являются ограниченно оборотоспособными объектами, сама космическая деятельность подлежит лицензированию), с другой стороны, прослеживается явная тенденция к расширению и разнообразию гражданско-правовых отношений, например, космического туризма, активным участником которых будет выступать государство. Действующее гражданское законодательство не содержит запрета на отчуждение и переход от одного лица к другому космических объектов (допускается свободный гражданский оборот). Негосударственные организации и частные лица могут быть, пройдя через процедуру лицензирования и разрушая монополию государства, собственниками космических объектов (летательные аппараты) и объектов кос-

право. – 2012. – № 5. – С. 14–17.

<sup>34</sup> См.: Кондрашов М.С. Защита интеллектуальной собственности при использовании файлообменных сетей // II Внутривузовская научно-практическая конференция, посвященная Дню науки, Волгоград, 11 февраля 2011 г. Волгоградская акад. гос. службы. – Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2011. – С. 359–367.

<sup>35</sup> См.: Байбак В.В. Реституционные, кондикционные и виндикационные требования в гражданском обороте // Объекты гражданского оборота: Сб. ст. / Отв. ред. М.А. Рожкова. – М.: Статут, 2007. – С. 179–196.

<sup>36</sup> См.: Толстухин М.Е. Фьючерс и опцион как объекты фондового рынка // Объекты гражданского оборота: Сб. ст. / Отв. ред. М.А. Рожкова. – М.: Статут, 2007. – С. 231–250.

<sup>37</sup> О двойственности состояния государства в деле о банкротстве см.: Телюкина М.В. Конкурсное право: теория и практика несостоятельности (банкротства). – М.: Дело, 2002. // <http://www.classs.ru/library/node/2006> (дата обращения: 14.05.2013).

мической инфраструктуры (космодромы, пусковые установки, центры и оборудование для подготовки космонавтов и др.). Поэтому занимая на сегодняшний день вынужденное монопольное положение в этой сфере, государство заинтересовано в выработке определения космического объекта, критериев их отнесения к недвижимому имуществу для активного вовлечения этих отношений в гражданский оборот. Космические объекты, относясь к недвижимости по закону (недвижимостью по природе они не могут быть в силу отсутствия связи с землей), подлежат государственной регистрации, и отсутствие законодательно определенного порядка регистрации прав на них препятствует расширению гражданского оборота в этой сфере<sup>38</sup>. При этом надо иметь в виду, что по международным актам и российскому гражданскому законодательству Луна и другие небесные тела не включаются в отношения гражданского оборота.

В гражданском обороте также возвращаются субъективные гражданские права, принадлежащие только государству, например, вытекающие из сделок по распоряжению государственным имуществом в рамках приватизации, государственных контрактов для нужд государства, соглашений о разделе продукции, гарантии или поручительства государства. Также для государства, учитывая его публичные функции, могут быть установлены изъятия из общих правил гражданского оборота, например, при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект Российской Федерации имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, при этом сделка по продаже земельного участка, совершенная с нарушением преимущественного права, считается ничтожной.

В этих имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношениях государство как участник гражданского оборота имеет существенные особенности в правовом статусе, которые, однако, не могут и не должны изменять природу гражданских правоотношений, принципы гражданского оборота. Ведь эти принципы вырабатывались исторически в соответствии с требованиями экономической и социальной жизни. Так, принципами гражданского оборота, например, И.А. Полуяхтов, считает иерархическую систему, состоящую из основных начал гражданского законодательства и общих начал гражданского оборота, к которым относятся: начало огласки, начало стабильности перехода прав, начало добросовестности приобретения прав и начало причинности<sup>39</sup>. Поэтому важно не нарушить историческую ценность принципов гражданского оборота – они нужны для утверждения ценностей и идеалов гражданского общества, соответствующего требованиям демократии, для материального и духовного благополучия каждого участника оборота.

Современное участие государства, все еще находящегося в состоянии поиска своего места и роли в обществе, на наш взгляд, характеризуется следующими тенденциями, налагающими отпечаток на статус государства как участника гражданского оборота. Первая тенденция в действиях государства – это усиление выполнения им социальных функций, в том числе имущественного характера, стремление к получению статуса социального государства<sup>40</sup>. Социальная направленность государственных функций наиболее явственно прослеживается в актах последних лет о полномочиях субъектов Российской Федерации. Так, из 98 законодательно установленных полномочий по предметам совместного ведения, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, 65 полномочий относятся к социальной сфере. Одновременно видны закономерные действия государства по совершенствованию осу-

<sup>38</sup> См.: Вербицкая Ю.О. Космические объекты как объекты гражданского оборота // Объекты гражданского оборота: Сб. ст. / Отв. ред. М.А. Рожкова. – М.: Статут, 2007. – С. 465–480.

<sup>39</sup> См.: Полуяхтов И.А. Гражданский оборот имущественных прав: дис.... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2002. – С. 29–57.

<sup>40</sup> См.: Величина Е.А. Гражданско-правовое регулирование обязательств по оказанию публичных услуг: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2010. – С. 3; Капманова А.С. Цели экономической политики государства // Проблемы в российском законодательстве. – 2012. – № 2. – С. 19–21.



ществления государственных функций, что характеризуется созданием новых видов органов государства для непосредственного осуществления государственных функций (казенных учреждений, государственной компании) и уточнением статуса существующих непосредственных исполнителей государственных функций (органов государственной власти). Вторая тенденция – расширение спектра лиц, участвующих в гражданском обороте в государственных интересах, стремление увеличить множественность органов государства. При определении данного направления как приоритетного, вероятно, преследовалась цель – использовать наиболее разнообразные способы участия в гражданском обороте посредством введения возможности представления интересов государства различными структурами (государственными корпорациями, компаниями), которые, в свою очередь, обладая соответствующими правами и обязанностями, могут использовать дозволенные им специальные механизмы для всемерной реализации государственного интереса. Например, широко используется передача государственного имущества в полное частное управление в целях повышения эффективности его использования. Третья тенденция, как нам видится, – изменение традиционных прав и обязанностей в статусе органов, выступающих от имени государства в гражданском обороте. Надо полагать, что данное направление взято государством для усиления конкуренции на общем рынке услуг и между самими органами государства. Это осуществляется также путем финансово-экономической либерализации деятельности органов государства, выводя их на общий рынок услуг, на котором их деятельность будет осуществляться на конкурентной основе, что характеризуется расширением самостоятельности государственных учреждений. Думается, что конкуренция в ряде сфер экономики усилится еще и дозволенной государством возможностью создания гражданином или юридическим лицом частных учреждений.

Названные тенденции можно считать положительными закономерностями по их целям и существу<sup>41</sup>. Вместе с тем, ряд конкретных действий по их реализации представляется выходящим за пределы целей и поэтому неприемлемым. Так, стремление государства реализовать социальные функции путем модернизации статуса своих ранее существовавших непосредственных представителей требует лишь предлагаемого нами совершенствования статуса органов государственной власти, но намерение их реализации путем создания новых субъектов в лице государственной компании является неверным ввиду отсутствия уникальности правового статуса последней.

Поддерживая необходимость расширения форм участия государства в гражданском обороте как наблюдаемой нами тенденции, в том числе осуществляемого путем технической передачи ряда видов государственной деятельности таким опосредованным представителям государства как государственные корпорации, фонды, автономные некоммерческие организации, считаем, что в указанных случаях требуется установление специальных механизмов государственного контроля этих имущественных отношений. Также, относя к положительным явлениям передачу государственного имущества в частное управление и в целом аутсорсинг, категорически нельзя согласиться с выходом из государственного фонда имущества, непосредственно необходимого для осуществления видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

В тенденции, выражающейся в изменении традиционных прав и обязанностей в статусе органов, выступающих от имени государства в гражданском обороте, вызывает сомнение правомерность норм, позволяющих бюджетным учреждениям, являющимся государственными академиями наук, осуществлять от имени Российской Федерации полномочия учредителей государственных унитарных предприятий, государственных учреждений и собственников закрепленного за ними федерального имущества. По нашему мнению, подобное расширение

---

<sup>41</sup> См.: Димитриев Ю.В. Сравнительно-правовые аспекты участия государства в гражданско-правовых отношениях // Юриспруденция. – 2007. – № 10. – С. 208–217.

прав смешивает статус бюджетных учреждений и органов государственной власти. Ведь осуществление государственных функций является исключительным полномочием последних. Также вызывает вопрос наделение социальных внебюджетных фондов государственной функцией по изданию нормативных правовых актов.

Представляется, что исключение подобных перекосов и устранение их негативных последствий требуется срочно, ведь эти тенденции вносят существенные изменения в сформированные и устойчиво функционировавшие модели участия государства в гражданском обороте. И полное воплощение этих тенденций сформирует новый облик государства.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.