

УДК 347:001

## УЧАСТИЕ ГОСУДАРСТВА В ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

*В.А. Бабаков*

### Аннотация

Статья посвящена исследованию вопросов, связанных с определением правоспособности государства как участника гражданско-правовых отношений – сферой, нуждающейся в совершенствовании правового регулирования. Цель статьи – определить правоспособность государства с учетом трехзвенной структуры его участия в гражданских отношениях, а также рассмотреть вопросы ответственности должностных лиц за действия государства и его органов. Автором делается вывод о необходимости законодательного закрепления обязанности привлечения должностных лиц к ответственности за вред, причиненный государством.

**Ключевые слова:** участие государства в гражданских правоотношениях, гражданско-правовая правоспособность государства, ответственность должностных лиц за вред, причиненный государством.

Вопросы, связанные с участием государства в гражданско-правовых отношениях, – одни из самых актуальных в современной цивилистике. Хотя данная проблематика не является для правоведения новой, следует признать, что целостной концепции участия государства в гражданских правоотношениях, его гражданско-правовой ответственности на сегодняшний день не создано.

В работе «Защита охраняемых законом интересов в гражданском праве» И.В. Венедиктова фактически указывает на возможность и даже необходимость исследования соответствующих цивилистических институтов в рамках «конструкции, масштабом более высокого ранга, нежели категория “право”» [1, с. 4]. Сказанное подтверждается тем, что категории в философском понимании – наиболее общие понятия, как правило, не поддающиеся определению в пределах одной теории, а часто и в рамках целого научного направления, дисциплины. Это в полной мере относится к категории ответственности, без комплексного (то есть не только в контексте права) изучения которой невозможно эффективное решение внутриотраслевых задач, в том числе оптимизации гражданско-правовой ответственности государства.

Таким образом, следует признать, что проблема создания эффективно действующего института гражданско-правовой ответственности государства не может быть разрешена одними лишь цивилистическими методами и средствами. В частности, решение данной задачи должно быть осуществлено с обязательным совершенствованием рассматриваемого института в уголовно-правовой, гражданско-процессуальной, административно-правовой плоскостях.

Остановимся на двух гражданско-правовых аспектах затронутой проблематики: 1) правосубъектности государства; 2) ответственности должностных лиц за вред, причиненный государством. Оба вопроса связаны с необходимостью эффективной реализации гражданско-правовых норм. «Право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества» [2, с. 201].

В рамках первого указанного аспекта особое значение приобретает разработка института правосубъектности государства и его органов как участников гражданско-правовых отношений, а также создание собственно механизма осуществления гражданско-правовой ответственности государства. Как отмечает Е.В. Вавилин, «практическая сторона данного подхода заключена в том, что, только изучая механизм реализации права, можно в конкретике наблюдать действие права и совершенствовать те элементы правовой системы, которые затрудняют либо делают невозможным действительное, эффективное регулирование общественных отношений». Следовательно, «механизм осуществления субъективных гражданских прав и исполнения обязанностей – это законодательно обусловленный порядок организации юридических способов, средств и действий участников гражданского оборота, обеспечивающий фактическое достижение субъектом правовой цели (получение блага)» [3, с. 2–3].

Несмотря на внимание многих ведущих цивилистов к данной проблеме (М.М. Агарков, Е.В. Вавилин, К.М. Варшавский, А.Г. Гойхбарг, О.С. Иоффе, А.П. Кун, А.Л. Маковский, А.Н. Савицкая, Е.А. Суханов, Е.А. Флейшиц, Х.И. Шварц и т. д.), законодательство в рассматриваемой сфере носит несистематизированный, противоречивый характер, имеет множество пробелов, затрудняющих практическую реализацию имеющихся норм. Отметим наиболее важные проблемы, остро нуждающиеся в решении: отсутствие разработанного понятия гражданской правоспособности государства, четкого перечня конкретных органов (субъектов), выступающих от лица государства в гражданских правоотношениях и, соответственно, отвечающих от лица государства по его обязательствам; нет и единства взглядов на то, когда государство выполняет публичные функции, вступая в гражданские правоотношения. До настоящего времени не сформирован перечень исключений и льгот для государства как участника гражданско-правовых отношений. Подобная ситуация делает невозможным ни создание надлежащего механизма правового регулирования института участия государства в гражданско-правовых отношениях, ни тем более осуществление механизма гражданско-правовой ответственности государства.

Статья 124 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) устанавливает, что публично-правовые образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. При этом анализ положений, закрепленных в главе 5 ГК РФ, позволяет сделать вывод о том, что указанные в ней три категории субъектов могут достаточно произвольно, по своему усмотрению наделять те или иные свои органы правом участия в гражданских правоотношениях, зачастую фактически нарушая ряд базовых положений гражданского законодательства в рассматриваемой сфере. Так, например, О.Ю. Усков отмечает

следующие несоответствия требованиям гражданского законодательства применительно к участию органов, представляющих Российскую Федерацию, ее субъекты и муниципальные образования в гражданских правоотношениях, а именно: в части государственной регистрации соответствующих субъектов, организационно-правовой формы, имущественной обособленности, разграничения участия органов государства в гражданских правоотношениях от собственного имени и от имени государства [4, с. 29–30].

Иллюстрируя данную ситуацию конкретным примером, рассмотрим некоторые положения Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (86-ФЗ). В ст. 1 указанного закона содержится положение о том, что Банк России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием. В этой связи В.П. Мозолин [5, с. 66–67] отмечает, что, пользуясь правами юридического лица, Банк России не является коммерческой или некоммерческой организацией, следовательно, к нему не применяются те организационно-правовые формы, в которых функционируют названные организации. В качестве основного аргумента подобного подхода приводится то, что Банк России – орган государственной власти, выступающий в гражданском обороте от своего собственного имени, а в случаях, указанных в Законе, – от имени Российской Федерации.

Согласно ст. 2 названного закона Банк России является государственным органом Российской Федерации, из чего напрямую следует, что имущество, находящееся в ведении Банка России, не может принадлежать ему на праве собственности, а входит составной частью в федеральную собственность Российской Федерации. В то же время, как отмечает В.П. Мозолин, данная организация должна быть самодостаточной в финансовом и имущественном отношениях и не должна нуждаться в финансово-материальной поддержке государства. Оправдывая очевидное противоречие двух вышеприведенных тезисов, исследователь отмечает уникальность Банка России как участника гражданских отношений. Этот довод дает ему основания предложить создание индивидуально для Центрального банка Российской Федерации специального вещного права с предельно широкими полномочиями по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим ему имуществом, максимально приближенными к полномочиям собственника имущества [5, с. 66–67].

По нашему мнению, в деятельности многих государственных органов можно найти достаточно специфические, в определенном смысле даже уникальные черты, поскольку иное автоматически поднимало бы вопрос о целесообразности самого существования такого органа. В то же время предлагаемое индивидуально, по сути, «ручное» регулирование организационно-правового статуса каждого подобного субъекта, равно как и наделение каждого из них персональным вещным правом, отнюдь не будет способствовать решению проблем, связанных с участием государства и муниципальных образований в гражданских правоотношениях.

Предлагаемый в настоящей статье подход направлен прежде всего на единообразное регулирование рассматриваемой проблематики. Иначе возникает вопрос: зачем вводить в гражданский оборот подобное юридическое лицо, если

оно, как в приведенном примере, фактически отвечает по своим обязательствам имуществом государства? К тому же ничто не препятствует государству делегировать (в данном случае Банку России) необходимые права по участию в гражданских правоотношениях (связанные, например, с необходимостью заключения определенных сделок) на уровне соответствующего закона, без наделения (и прямого указания в законе) Банка России статусом юридического лица.

Общепризнанным в юридической литературе является факт, что одним из признаков юридического лица выступает его способность самостоятельно отвечать по своим обязательствам. Если такой способностью соответствующее образование не обладает, то тогда нет смысла в его существовании в качестве юридического лица. Логичнее в подобных случаях считать такую структуру действующей от имени государства. При этом в настоящем исследовании не отрицается необходимость существования всех организационно-правовых форм юридических лиц, прямо закрепленных в действующем ГК РФ, в том числе тех из них, в которых государство выступает единственным участником и собственником соответствующего имущества.

Применительно к участию государства в гражданских правоотношениях в целях исправления существующей ситуации полагаем, что следует единообразно подойти к вопросу создания и участия данных лиц в гражданском обороте. Несмотря на очевидную специфику, которую можно видеть в деятельности государственных образований различного уровня, институт участия государства в гражданском обороте никогда не приобретет концептуальной целостности без применения подобного единообразного подхода. Занимаемая нами позиция не означает отрицания имеющихся существенных экономических и иных отличий (в частности, мнения о принципиальных экономических отличиях муниципальной формы собственности как основанной на ином экономическом режиме собственности и обладающей иными целями; см., например, [6, с. 129, 134–135]), а лишь позволяет создать единообразный правовой подход к участию государства в гражданском обороте.

Предлагаемая в настоящей работе концепция может быть сведена к следующему. Гражданской правоспособностью должны обладать только три категории субъектов, указанные в главе 5 ГК РФ, а именно: Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования. Любые создаваемые перечисленными субъектами образования (министерства, агентства, комитеты и т. п.) не должны наделяться гражданской правоспособностью. При этом, на наш взгляд, участие таких структур в гражданских правоотношениях возможно исключительно от имени одного из трех отмеченных субъектов.

Реализация данного предложения с учетом единого для каждого такого образования источника нераспределенного имущества (казны) позволит существенно упростить, сделать предельно понятной, во-первых, систему государственных органов, участвующих в гражданских правоотношениях, и, во-вторых, сам механизм осуществления гражданско-правовой ответственности государства и муниципальных образований, когда все требования имущественного характера можно будет разрешать с участием только вышеуказанных субъектов. В таком случае государственные образования каждого из трех уровней должны будут принять законы о распределении ответственности внутри созданной ими

структуры, оптимизированной наилучшим образом для целей эффективного функционирования данного конкретного субъекта. Органы государства, которые государственно-правовое образование соответствующего уровня наделяет правом участия в гражданском обороте, должны быть названы в одном законе.

Подобный подход позволит исключить из законодательства ряд противоречий, когда, наделяя по своему усмотрению те или иные свои органы правами юридического лица, государство в то же время полноценными участниками гражданских правоотношений их не признает, изымая из правового статуса данных субъектов ряд важнейших элементов, а именно: способность отвечать по обязательствам своим имуществом, соблюдение требований регистрации в едином государственном реестре юридических лиц и т. п.

Правоспособность государства может быть ограничена лишь одним – ее целевым характером, который должен определяться исходя из целей и задач существования соответствующего образования. Так, в уже рассмотренном примере участия Центрального банка Российской Федерации в гражданском обороте цели такого участия указаны в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Не менее значимой проблемой является определение надлежащего ответчика по делам с участием государства. В отличие от других участников гражданских правоотношений государство самостоятельно и наделяет гражданской правоспособностью отдельные свои органы, и лишает их ее. Это еще одна особенность, позволяющая говорить о неравенстве государства и других участников гражданских правоотношений, поскольку наделение правосубъектностью физических и юридических лиц так или иначе контролируется государством. Например, в законодательстве существует механизм создания и ликвидации юридического лица, что позволяет говорить об определенных гарантиях, предоставляемых кредиторам такого юридического лица (в рамках внесудебной ликвидации и банкротства).

Государство поставлено в привилегированное положение в рассматриваемой сфере, так как имеет возможность в любой момент прекратить правоспособность того или иного органа, издав соответствующий нормативный акт. В подобной ситуации в рамках современного правового регулирования кредиторы такого ликвидированного субъекта будут вынуждены как минимум решить проблему нахождения надлежащего ответчика. Реализация же предложения о трехзвенной структуре участия государства в гражданских правоотношениях позволит исключить данный вопрос.

Немаловажен и второй обозначенный выше аспект: любая ответственность эффективна лишь тогда, когда к ней могут быть привлечены конкретные лица, ответственные за принятие того или иного решения, за действие/бездействие. Если даже при наличии правовой нормы, предусматривающей обязательное привлечение к ответственности должностного лица, принявшего соответствующее решение, совершившего действие/бездействие, повлекшее привлечение государства в лице соответствующего органа к гражданско-правовой ответственности, практика судопроизводства не будет позволять реально привлекать таких лиц к ответственности, то соответствующий институт в целом будет неэффективен, что мы сегодня и видим.

Использование формулировок, прямо не обязывающих к возмещению вреда конкретными лицами (ст. 1081 ГК РФ), приводит к тому, что суды вынуждены констатировать лишь возможность подобного взыскания в отсутствие гарантированного механизма возмещения. Однако даже такой «усеченный» подход реализуется далеко не всегда.

Приведем пример из судебной практики. Администрация г. Ростова-на-Дону (далее – администрация) обратилась в Арбитражный суд Ростовской области с заявлением о признании незаконным отказа Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ростовской области в регистрации права собственности по договору выкупа аварийного жилья, указывая, что после заключения договора продавец умер, наследство не открывалось. Из материалов дела видно и судами установлено, что 1 июля 2010 г. Войнова А.Ф. и МУ «Департамент координации строительства и перспективного развития» (далее – департамент) подписали договор № 10/28-63а о выкупе аварийного жилого помещения, изымаемого для муниципальных нужд (далее – договор), в соответствии с которым Войнова А.Ф. передала в муниципальную собственность однокомнатную квартиру, а департамент, выступающий от имени муниципального образования г. Ростов-на-Дону, принял указанное недвижимое имущество и уплатил за него выкупную стоимость в размере 1 497 887 рублей.

Войнова А.Ф. свое обязательство по передаче квартиры выполнила, что подтверждается актом приема-передачи квартиры от 1 декабря 2010 г., подписанным сторонами, а департамент принял и оплатил ее, что подтверждается платежным поручением от 9 августа 2010 г. № 40370. Договор от 1 июля 2010 г. зарегистрирован Управлением Росреестра в установленном порядке, однако регистрация перехода права собственности не произведена по причине смерти продавца. Администрация обратилась в Управление Росреестра с заявлением о государственной регистрации права муниципальной собственности на квартиру на основании договора и акта приема-передачи квартиры от 1 декабря 2010 г. Управление Росреестра сообщением от 7 сентября 2012 г. № 01/384/2012-336 отказало администрации в государственной регистрации права муниципальной собственности на квартиру по причине непредставления заявления от продавца. Полагая отказ незаконным, администрация как орган местного самоуправления г. Ростова-на-Дону обратилась в суд.

Как установлено судами, договор от 1 июля 2010 г. зарегистрирован в установленном законом порядке, является заключенным. Согласно п. 1 ст. 17 Закона № 122-ФЗ основаниями для государственной регистрации наличия, возникновения, прекращения, перехода, ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество и сделок с ним являются договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте расположения объектов недвижимого имущества на момент совершения сделки. Суды с учетом положений п. 62 совместного Постановления Пленумов Верховного суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ от 29 апреля 2010 г. № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (ППВС), а также доводов истца о смерти продавца и представленных в деле доказательствах, верно указали на избрание

истцом надлежащего способа защиты права. При таких обстоятельствах суд апелляционной инстанции правомерно указал на то, что мотивы отказа регистрирующего органа не соответствуют закону.

Рассмотрев указанное дело в качестве суда кассационной инстанции, Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановил заявление администрации г. Ростова-на-Дону удовлетворить и обязать Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ростовской области зарегистрировать переход к МО г. Ростов-на-Дону права собственности на квартиру (ПФАС).

Обращает на себя внимание тот факт, что при рассмотрении подобных дел отсутствует сама постановка вопроса о необходимости установления конкретного лица, результатом действий (бездействия) которого является, как, например, в данном случае, незаконный отказ в регистрации, и размера убытков, причиненных подобными незаконными действиями. Мы придерживаемся мнения, что базовым условием реформирования института гражданско-правовой ответственности государства является изменение редакции ст. 1069, 1070 ГК РФ, не предусматривающих обязанности суда по установлению указанных выше обстоятельств (определение конкретных субъектов, действиями (бездействием) которых причинен ущерб; определение размера ущерба; установление лица, которому причинены убытки и т. д.).

Таким образом, необходима скорейшая разработка целостной концепции в области участия государства в гражданско-правовых отношениях с последующим переносом ее в нормативную плоскость.

### Summary

*V.A. Babakov.* Participation of the State in Civil-Law Relations.

The paper is devoted to the study of issues on definition of the legal capacity of the state as a participant of civil-law relations, an area that needs improvement of the legal regulation. The aim of the paper is to determine the legal capacity of the state with regard to the three-tiered system of its involvement in civil relations, as well as to consider problems concerning the responsibility of officials for actions of the state and its bodies. The conclusion is made about the need to ensure accountability of officials for harm caused by the state.

**Keywords:** participation of the state in civil-law relations, civil-law capacity of the state, responsibility of officials for harm caused by the state.

### Источники

- ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации, часть 1, часть 2, часть 3, часть 4 с изм. и доп. // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 1996. – № 5. – Ст. 410; 2001. – № 49. – Ст. 4552; 2006. – № 52 (ч. I). – Ст. 5496; 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4394.
- 86-ФЗ – Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Парламент. газ. – 2002. – 13 июля. – № 131–132.
- 122-ФЗ – Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Рос. газ. – 1997. – 30 июля. – № 145.

ППВС – Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апр. 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» // Рос. газ. – 2010. – 21 мая. – № 109.

ПФАС – Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 4 июня 2013 г. по делу № А53-29865/2012. – URL: [http://femalecafe.ru/arbitrage/obsuzhdeniye\\_slushaniye\\_dokazatelstvo\\_vyvod\\_akt\\_sudoproizvodstvo\\_trebovaniye](http://femalecafe.ru/arbitrage/obsuzhdeniye_slushaniye_dokazatelstvo_vyvod_akt_sudoproizvodstvo_trebovaniye), свободный.

### Литература

1. *Венедиктова И.В.* Защита охраняемых законом интересов в гражданском праве: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 2013. – 44 с.
2. *Явич Л.С.* Общая теория права. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 287 с.
3. *Вавилин Е.В.* Действие механизма осуществления прав и исполнения обязанностей // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – № 5. – С. 2–4.
4. *Усков О.Ю.* Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журн. рос. права. – 2003. – № 5. – С. 27–36.
5. *Мозолин В.П.* Современная доктрина и гражданское законодательство. – М.: Юстицинформ, 2008. – 175 с.
6. Государственное регулирование экономики / Под ред. И.Н. Мысляевой, Н.П. Конюшковой. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. – 439 с.

Поступила в редакцию  
29.04.15

---

**Бабаков Владимир Алексеевич** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и международного частного права, Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Россия.

E-mail: [vladbabakov@yandex.ru](mailto:vladbabakov@yandex.ru)