

Вестник НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ Московского университета Основан в ноябре 1946 г.

Серия 11 ПРАВО

№ 5 • 2020 • СЕНТЯБРЬ—ОКТАБРЬ

Издательство Московского университета

Выходит один раз в два месяца

СОДЕРЖАНИЕ

История государства и права

- Новицкая Т.Е. Из истории административно-правовых режимов государственной безопасности в России (*статья первая*). 3
- Полянский П.Л. Обследование Рабкрином судебно-следственной системы и создание товарищеских судов 19

Проблемы частного права

- Абросимова Е.А., Пальцева М.В. Функциональные особенности саморегулируемых организаций и отраслевых ассоциаций в борьбе с незаконной торговлей 37

Проблемы административного права

- Пешин Н.Л., Стрельников В.В. Административно-правовые проблемы рассмотрения обращений граждан в органах прокуратуры РФ 49

Проблемы административного судопроизводства

- Загидуллин М.Р. Меры процессуального принуждения неимущественного характера в административном судопроизводстве, гражданском и арбитражном процессах России 62

Проблемы международного права

- Голицын В.В., Абрамов Н.С. Международно-правовая охрана морской среды от эксплуатационного загрязнения, возникающего при работе морских нефтегазовых установок 76

Трибуна молодых ученых

- Стариков В.Н. Принудительное исполнение негативных обязательств: английский судебный приказ (injunction) и российское право 92
- Гасанов Т.Н. Особенности регулирования договора о переходе (трансфере) профессионального футболиста 99

Научная жизнь

- Жуков В.Н., Фролова Е.А. Ценность человека в евразийской модели конституционализма. 110

Критика и библиография

- Губин Е.П., Шерстобитов А.Е. Государство как субъект гражданского права (*Голубцов В.Г. Российская Федерация как субъект гражданского права*). 115

Стельников Н.А. Сравнительно-правовой анализ российского государства и права в теоретическом и историческом аспектах (<i>Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Теория государства и права России: в 2 т.</i>)	123
<i>Ученые юридического факультета Московского университета</i>	
Георгий Васильевич Иванов (100 лет со дня рождения декана юридического факультета МГУ)	129
Момчило Милутинович Джурич (1912–1980)	132

CONTENTS

History of State and Law

Novitskaya T.E. From the history of administrative and legal regimes of state security in Russia (article one)	3
Polyanskiy P.L. Inspection by the Rabkrin of the judicial and investigative system and the creation of comrades' courts	19

Private law issues

Abrosimova E.A., Paltceva M.V. Functional features of self-regulatory organizations and industry associations in the fight against illicit trafficking.	37
---	----

Administrative law problems

Peshin N.L., Strelnikov V.V. Administrative and legal problems of consideration of citizens' appeals in the Russian Prosecutor's Office.	49
--	----

Problems of Administrative Proceedings

Zagidullin M.P. Measures of procedural coercion of a non-property nature in administrative proceedings, civil and arbitration procedures in Russia	62
--	----

International Law Issues

Golitsyn V.V., Abramov N.S. International legal protection of the marine environment from pollution due to offshore oil and gas installations	76
---	----

Tribune for Young Scholars

Starikov V.N. Enforcement of negative obligations: English injunction and Russian law	92
Gasanov T.N. Features of regulation of the transition contract (transfer) of a professional footballer	99

Academic life

Zhukov V.N., Frolova E.A. Human value in the Eurasian model of constitutionalism	110
--	-----

Criticism and bibliography

Gubin E.P., Sherstobitov A.E. State as a subject of civil law (<i>Golubtsov V.G. Russian Federation as a subject of civil law</i>)	115
Stelnikova N.A. Comparative legal analysis of the Russian state and law (<i>Marchenko M.N., Deryabina E.M. Theory of state and law of Russia: in 2 vols.</i>)	123

Scientists of the Law Faculty of Moscow University

Georgy Vasilyevich Ivanov (100th anniversary of the birth of Dean of the Law Faculty of Moscow State University)	129
Momchilo Milutinovic Djuric (1912–1980)	132

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

ГОСУДАРСТВО КАК СУБЪЕКТ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Голубцов В. Г. Российская Федерация как субъект гражданского права. — М.: Статут, 2019. — 272 с.

Поводом для публикации этой рецензии стало исследование проблем частноправового и публично-правового регулирования в целях совершенствования управления и повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества, а также разработка проекта федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе»¹, в котором приняли непосредственное участие авторы данной рецензии в составе сформированной Министерством экономического развития РФ рабочей группы ученых юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова (профессора Е. П. Губин, Ю. С. Харитонов, А. Е. Шерстобитов, доценты А. В. Белицкая, К. В. Кичик), Высшей школы экономики (профессор И. А. Емелькина), Всероссийского государственного университета юстиции (профессор М. Н. Илюшина), Института международной экономики и финансов Всероссийской академии внешней торговли (А. Р. Валамат-Заде) и др.²

Проводившиеся в рассматриваемой области исследования и разработки всегда основывались на богатом отечественном и зарубежном опыте правового регулирования указанных общественных отношений как дореволюционного, так и советского периода. В этой связи монографические исследования, посвященные государству как субъекту гражданского права, тщательно анализировались в целях учета представленных в них теоретических положений, составляющих правовую основу, определяющую специфику субъектного фактора данных отношений.

Изучение монографического исследования В. Г. Голубцова на тему «Российская Федерация как субъект гражданского права» дает основания полагать, что оно посвящено исключительно актуальной и важной проблематике. Актуальность темы исследования прежде

¹ См.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утв. Председателем Правительства РФ 29 сентября 2018 г.

² Подробнее о данных разработках см.: Губин Е. П., Шерстобитов А. Е. Совершенствование законодательства о государственном и муниципальном имуществе: основные положения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 2.

всего определяется той неординарной ролью, которую на протяжении всей истории человечества играло и продолжает играть государство, выступая как активный участник гражданского оборота.

Рецензируемая работа представляет собой монографическое исследование проблем, связанных с участием государства — Российской Федерации — в гражданско-правовых отношениях как субъекта гражданского права. При этом следует полностью согласиться с утверждением автора о том, что «государство является полноправным субъектом права, способно участвовать не только в публично-правовых, но и в частноправовых отношениях ...» (с. 4).

Поскольку работа относится к монографическим исследованиям, В. Г. Голубцов использует различные методы научного исследования и среди них важное место занимает исторический метод: в гл. 1 рассматриваются историко-теоретические основы учения о Российской Федерации как субъекте гражданского права, генезис и развитие цивилистической доктрины и законодательства о государстве как субъекте частноправовых отношений. С особым интересом читаются страницы, посвященные истории вопроса, однако прямо связанные с современными дискуссиями и спорами. Так, например, в гл. 1 монографии рассматриваются проблемы классификации и соотношения частных и публичных юридических лиц в законодательстве и доктрине Российской империи (с. 14, 15 и др.), что актуально и сегодня.

Исследуя русскую классическую цивилистическую литературу делается обоснованный вывод о том, что русская дореволюционная цивилистика, признавая частноправовой статус государства и имея его в правоотношениях «казной», характеризовала его через категорию «публичного юридического лица»³, в полной мере сохраняла за ним публичную сущность⁴ и считала его правовое положение «привилегированным»⁵. При этом дореволюционное законодательство и цивилистическая наука единогласно признавали за государством статус субъекта гражданских правоотношений (с. 18).

Рассматривая современные взгляды ученых о государстве в рыночных отношениях, следует согласиться с выводом о том, что в настоящее время отсутствуют какие-либо существенные аргументы в пользу того, что рыночная экономика никак не совместима с государством как самостоятельным субъектом гражданского права (с. 42).

В монографии рассматриваются острые современные вопросы участия государства в экономике, ограничения правосубъектности

³ См.: *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). М., 1995. С. 122.

⁴ См.: *Лазаревский Н.* Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. СПб., 1905. С. 122.

⁵ См.: *Мейер Д. И.* Русское гражданское право: В 2 ч. Ч. 1. М., 1997. С. 100.

и суверенитета государства (с. 59). Однако, на наш взгляд, автор не уделил в работе достаточного внимания этому актуальному вопросу современного права.

В целом же можно поддержать вывод, сделанный В. Г. Голубцовым по итогам исследования в гл. 1 о том, что «Российская Федерация при участии в гражданском обороте остается публично-властной организацией сувереном — носителем одновременно нескольких видов правосубъектности — и вынуждена ограничивать в добровольном порядке свой иммунитет, обеспечивая равенство прочих участников гражданского оборота в возникающих отношениях» (с. 62).

В монографии с большой научной скрупулезностью рассматриваются имеющиеся в российской доктрине вопросы реализации гражданской правосубъектности Российской Федерации, монистическая и плюралистическая модель участия государства в гражданских правоотношениях, делается собственный вывод по рассматриваемой проблеме (с. 64), в соответствии с которым «правовая природа Российской Федерации будет непременно сводиться к монистической концепции (в том смысле, что она признается единым самостоятельным субъектом), а вот модель участия ее в обороте всегда будет плюралистической (в том смысле, что действовать от ее имени будет совокупность органов, которые могут как обладать, так и не обладать самостоятельной правосубъектностью)». По существу, в монографии объединена монистическая и плюралистическая модель управления.

Важнейшей категорией в рамках проводимого В. Г. Голубцовым исследования является категория «публично-правовое образование». Автор справедливо относит к их числу только Российскую Федерацию, субъектов Российской Федерации и муниципальные образования. В доктринальном плане, как отмечает автор, ни юридические лица публичного права, ни юридические лица вообще, равно как и государственные органы и органы публичных юридических лиц, не относятся к разновидностям такого правового явления, которое именуется «публично-правовым образованием» (с. 66).

В рамках приведенных ранее рассуждений в монографии делается вывод о «нецелесообразности и недопустимости введения в наше законодательство категории “юридическое лицо публичного права”» (с. 65). Однако дискуссия по этому вопросу имеет длительную историческую подоплеку, по этой проблеме высказано множество теоретических мнений, поэтому представляется, что сделанный вывод, возможно и верный, требует более глубокого обоснования, что, будем надеяться, сделает автор в своих последующих публикациях.

Выступая противником введения в наше законодательство категории «юридическое лицо публичного права», В. Г. Голубцов пишет о важной нормотворческой задаче, состоящей в необходимости выде-

ления государственных органов в качестве самостоятельной организационно-правовой формы юридического лица (с. 82). Однако представляется, что для реализации приведенного предложения, автором не приводится достаточно убедительных аргументов.

С интересом читаются страницы, посвященные зарубежным правовым моделям реализации государством гражданской правосубъектности (§ 3 гл. 2).

Глава 3 целиком посвящена Российской Федерации как участнику вещных правоотношений. Глубокое исследование отношений государственной собственности позволило сделать вывод о том, что право государственной (публичной) собственности обладает существенными особенностями по сравнению с правом собственности граждан и юридических лиц. Собственниками публичного имущества в Российской Федерации следует считать национально-государственные, национально- и административно-территориальные структуры публичной власти на соответствующих территориях, но не сами территории, поскольку наличие тех или иных собственников второго уровня зависит от существующего в федеральном государстве подхода к организации федерации.

Принципиально важным является вывод автора о том, что «несмотря на множественность публичных собственников, сохраняется единство фонда государственной собственности, поскольку это соответствует конституционно-правовым принципам единства государственной власти и государственной целостности, а также тезису о невозможности осуществления публичными собственниками своих полномочий исключительно своей властью и в своем (частном) интересе, и реализуется в рамках сложноструктурной субординационной модели права собственности (права государственной собственности)» (с. 150–151).

Вместе с тем системный анализ ч. 2 ст. 8, п. «д» ст. 71 и п. «г» ст. 72 Конституции РФ, а также ст. 214 ГК РФ свидетельствует о том, что законодатель с начала 90-х гг. прошлого века имел намерение и осуществлял отход от признания принципа единства фонда государственной собственности⁶ в пользу принципа дифференциации собственников (имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность) и имущество,

⁶ Нельзя не отметить, что в литературе указывалось на существование права государственной собственности как особого вида права собственности именно и только при единстве фонда государственной собственности как одной из принципиальных основ советского правопорядка (*Дозорцев В.А.* Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // *Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сб. ст. памяти С.А. Хохлова / Отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998. С. 241–242).*

принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации — республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта РФ)⁷. Отражением этого стало Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с запросом Правительства Москвы»⁸, в котором были сформулированы следующие принципиальные положения, относящиеся к разграничению государственной собственности: во-первых, имущество, передаваемое в процессе разграничения собственности между Российской Федерацией и ее субъектами, остается *государственной собственностью и должно использоваться органами государственной власти не иначе как для осуществления ими своих полномочий* в конституционно установленных целях; во-вторых, отношения по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, обуславливаемые разграничением публично-властных полномочий, включая отношения, касающиеся оснований и порядка передачи имущества, в том числе формы и содержания акта, оформляющего такую передачу, также *представляют собой систему публично-правовых властных отношений, поэтому данные отношения гражданским законодательством, определяющим правовое положение участников гражданского оборота и регулирующим имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, по общему правилу, не регулируются*; в-третьих, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разграничению государственной собственности и безвозмездной передаче имущества должны распределяться и осуществляться как находящиеся в совместном ведении,

⁷ Строго говоря, начало такому отходу было положено еще ст. 20 Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 (ред. от 24.06.1992, с изм. от 01.07.1994) «О собственности в РСФСР» // Вед. СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416 (с послед. изм. и доп.).

⁸ Вестн. КС РФ. 2006. № 4.

с тем чтобы при принятии соответствующих решений *обеспечивались бы учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов*⁹; в-четвертых, порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность имущества в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти *предполагает необходимость волеизъявления субъектов Российской Федерации на такую передачу, достижение договоренностей* между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и *не допускает принудительное отчуждение имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, и не может рассматриваться как нарушающий конституционные полномочия субъектов РФ и гарантии государственной собственности субъектов РФ*.

Е. А. Суханов отмечает, что первоначально предполагалось даже установить в качестве общего принципа правило о строго целевом характере всех объектов публичной собственности, обязав ее субъектов иметь на праве собственности не любое имущество (вещи), а лишь такое, которое необходимо им для выполнения своих публично-правовых функций и задач, а также для материального обеспечения деятельности их органов, однако в конечном счете это коснулось только государственной собственности субъектов РФ, но не федеральной собственности. В связи с этим требования целевого характера имущества субъектов РФ, по мнению Е. А. Суханова, пока во многом остаются декларативными (тем более что задачи и функции этих субъектов и их органов до сих пор тоже не определены исчерпывающим образом)¹⁰. Учитывая изложенное, становится ясно, что применение принципа единства фонда государственной собственности в современной России является отнюдь небесспорным. Кроме того, возникает вопрос, способен ли принцип целевого характера государственной собственности стать стержневым для обеспечения единства государственной собственности и заменить сегодня принцип единства фонда государственной собственности. Надеемся, что решение столь сложного и межотраслевого вопроса мы сможем получить в новых трудах автора рецензируемой монографии.

В ряде случаев автор выходит за пределы предмета исследования, делая выводы теоретического и философского характера, с которыми не всегда в полной мере можно согласиться. Так, на с. 154 работы утверждается, что сегодня надо исходить из понимания государства как самостоятельной политической организации, осуществляющей функции публичной власти, т. е. из ситуации, когда государство не

⁹ По-видимому, в связи с признанием их самостоятельными собственниками своего имущества.

¹⁰ См.: Суханов Е. А. Вещное право: научно-познавательный очерк. М., 2017: Доступ из СПС «Консультант Плюс».

совпадает с обществом и действует в своих интересах, пусть даже имеющих целью общественное благо. Однако необходимо подчеркнуть, что противоречия и конфликты между государством и обществом недопустимы. В случае их возникновения следует признать, что государство не отвечает необходимым требованиям со стороны общества и невыполняет и не может выполнять возложенные на него функции.

Большое внимание В. Г. Голубцов уделяет анализу законодательства и приходит к обоснованному выводу о том, что нормативное регулирование объектов государственной собственности должно осуществляться в рамках специального закона «О государственной собственности» (с. 164). Автор перечисляет базовые отношения, подлежащие регулированию в рамках названного выше закона.

В Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.¹¹ ставится задача повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества, для чего необходимо разработать и принять федеральный закон «О государственном и муниципальном имуществе». Рабочей группой была подготовлена Концепция федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», слушания по которой прошли в Государственной думе, а затем и проект федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе», который был опубликован на сайте regulation.gov.ru. В ходе работы над законопроектом, идеи, изложенные в монографии В. Г. Голубцова, были безусловно полезны и учитывались разработчиками проекта федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе».

Несмотря на то, что работа носит теоретический характер, она также содержит интересные, полезные практические предложения. Так, например, на с. 178–179 сформулированы важные для практики принципиальные подходы на основе анализа значительного количества нормативных и правоприменительных актов, которые могут быть положены в основу разграничения государственной собственности.

Полезным и глубоко аргументированным следует признать анализ отраслевого законодательства, позволяющий сделать обоснованные выводы по вопросу о разграничении собственности на природные ресурсы (с. 181 и др.).

Если в случае, связанном с принятием проекта закона «О государственном имуществе», позиция автора бесспорно должна быть поддержана, то предложение о принятии комплексного Федерального закона «О государственных контрактах» — небесспорно. Действующий в настоящее время Федеральный закон от 5 апреля 2013 г.

¹¹ Утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13.

№ 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹² регулирует отношения, касающиеся заключения, исполнения и расторжения государственных контрактов. Основная идея, реализованная в данном законе, заключалась в комплексном регулировании всей совокупности отношений в рамках единой контрактной системы. Искусственное «извлечение» такого важного правового средства, как государственный контракт, из общей системы правового регулирования отношений в рамках контрактной системы, разрушит единство регулирования, не пойдет на пользу эффективности регулирования как отношений в целом контрактной системы, так и отношений, связанных с государственным контрактом.

Параграф 1 гл. 4 монографии, посвященный Российской Федерации как участнику гражданско-правовых договорных отношений, в значительной степени посвящен именно вопросам государственного контракта. Конечно, это очень важное правовое средство, однако Российская Федерация вступает и во многие другие договорные отношения: инвестиционные, инновационные, арендные и др. Их исследование, видимо, должно стать предметом будущих разработок автора.

Монография В. Г. Голубцова охватывает широкий круг отношений, связанных с деятельностью Российской Федерации как субъекта гражданского права, — это вопросы гражданско-правовой ответственности, участие в наследственных, авторских и патентных правоотношениях. Все это свидетельствует о глубине исследования, широте взгляда, обоснованности выводов.

Работа В. Г. Голубцова, бесспорно, представляет собой существенный вклад в науку гражданского права. Она будет полезна как научным, так и практическим работникам, а также преподавателям и студентам юридических вузов.

Е. П. Губин, доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ

А. Е. Шерстобитов, доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права юридического факультета МГУ

¹² СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652 (с изм. и доп.).