

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И СОСТАВЕ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

М. С. Игнатова,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет

Рассмотрены проблемные вопросы правового закрепления понятия и состава публичной (государственной и муниципальной) собственности. Автором обозначена специфика государства как участника имущественных отношений.

Ключевые слова: *имущество, собственность, государство, публичная собственность, публичное право.*

Статья 8 Конституции РФ закрепляет равенство всех форм собственности, однако вместе с тем отношения публичной (государственной и муниципальной) собственности имеют свою специфику, обусловленную прежде всего субъектами такой собственности и ее назначением. Эта специфика предполагает комплексное правовое регулирование отношений, связанных с публичной собственностью, сочетающее частноправовые и публично-правовые методы.

Государство как субъект публичной власти при управлении собственностью руководствуется особыми целями, такими, как создание условий для обеспечения динамичного и устойчивого развития российской экономики, повышение уровня жизни населения и обеспечение взаимодействия и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по решению задач в области социально-экономического развития России¹. Это свидетельствует о невозможности отождествления отношений публичной собственности лишь с обладанием правомочиями собственника (владение, пользование и распоряжение), и следовательно, отнесения данных отношений к сфере частного права. По меткому замечанию профессора С. С. Алексеева, «государственная (казенная) собственность занимает особое место в системе собственности по той причине, что причудливо соединяет определенные качества собственности вообще (правда, только в некотором, неполном их объеме) с государственной властью, ее возможностью императивного властвования под эгидой собственности»². Выбор того или иного способа регулирования рассматриваемых отношений не может осуществляться по усмотрению законодателя только на том основании, что он счел его в данный

момент наилучшим, ведь в основе таких отношений лежат «публичный интерес, обеспечение и удовлетворение государственных и муниципальных нужд, соображения общественной пользы – категории, которые находятся в области публичного права, а потому не могут ограничиваться частноправовой регламентацией»³. Следовательно, государство не может управлять имуществом как частный собственник, основываясь на произвольном усмотрении, а должно ориентироваться прежде всего на выполнение экономических и социальных функций.

Для правового регулирования имущественных отношений с участием государства необходимо определиться с вопросом о том, какое имущество следует считать публичной собственностью. Между тем действующее российское законодательство не определяет четко круг объектов, составляющих государственную и муниципальную собственность. Гражданский кодекс РФ содержит понятие вещи, изъятой из оборота, но это чрезвычайно узко в рассматриваемом аспекте и не раскрывает в полной мере всех характеристик публичной собственности. Часть 2 п. 3 ст. 212 ГК РФ устанавливает, что виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности, определяются законом, а согласно п. 4 ст. 214 ГК РФ отнесение государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом. Фактически же состав публичного имущества в настоящее время определяется разрозненными нормативными правовыми актами, в том числе и подзаконными. Назовем лишь некоторые из них: п. 1 ст. 8 Лесного кодекса РФ определяет, что лесные участки в составе

земель лесного фонда находятся в федеральной собственности; п. 1 ст. 8 Водного кодекса РФ закрепляет, что водные объекты находятся в собственности Российской Федерации (федеральной собственности); п. 4 ст. 27 Земельного кодекса РФ говорит о земельных участках, изъятых из оборота и занятых находящимися в федеральной собственности объектами; п. 1 ст. 7 и п. 1 ст. 8 Федерального закона от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»⁴ перечисляет архивные документы, относящиеся к государственной собственности, и архивные документы, относящиеся к муниципальной собственности; ст. 13 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ «О гидрометеорологической службе»⁵ устанавливает, что государственная наблюдательная сеть, в том числе отведенные под нее земельные участки и части акваторий, относится исключительно к федеральной собственности и находится под охраной государства; ст. 4 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»⁶ указывает, что животный мир в пределах территории Российской Федерации является государственной собственностью; Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1⁷ содержит перечни объектов, относящихся исключительно к федеральной собственности, объектов, относящихся к федеральной собственности, которые могут передаваться в собственность субъектов Российской Федерации, и объектов муниципальной собственности; Указ Президента РФ от 22 июля 1994 г. № 1535⁸ содержит перечень объектов, в отношении которых не принимаются решения о приватизации. Таким образом, в текущем законодательстве нет единства даже в вопросе наименования имущества, принадлежащего публичным образованиям: ряд нормативных правовых актов говорит о государственном (федеральном и субъектов Российской Федерации) и муниципальном имуществе, другие – об имуществе, изъятом из оборота, третьи – об имуществе, не подлежащем приватизации. Проект Федерального закона о внесении изменений в ГК РФ⁹, как и действующий ГК, содержит положение о том, что виды вещей, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности, определяются законом (п. 3 ст. 235). Кроме того, проект содержит определение понятия «государственная собственность» (п. 1 ст. 238 – государственной собственностью в Российской Феде-

рации являются вещи, принадлежащие на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и вещи, принадлежащие на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации)) и определение понятия «муниципальная собственность» (п. 1 ст. 239 – имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью). В п. 5 ст. 238 ГК РФ говорится о разграничении государственной собственности на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную (по нашему мнению, здесь правильнее говорить о разграничении публичной собственности, ведь муниципальная собственность – это не разновидность государственной собственности, а отдельная форма собственности). Тот же п. 5 ст. 238 проекта указывает, что такое разграничение осуществляется в порядке, установленном законом, а к отношениям по разграничению и перераспределению государственной и муниципальной собственности гражданское законодательство, по общему правилу, не применяется.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о необходимости принятия федерального закона, содержащего определение понятия «публичная (государственная и муниципальная) собственность» и четко очерчивающего состав такого имущества. Следует также указать, что публичное имущество является изъятым из гражданского оборота, что «восстановило бы равновесие в правовом регулировании собственности в целом и подчеркнуло бы особое, публичное (необходимое для всего общества) назначение большей части государственного имущества»¹⁰.

Имущество, составляющее публичную собственность, обозначенное в законе, должно подчиняться особому правовому режиму. Особый правовой режим публичной собственности, в частности особые основания ее возникновения, прекращения, осуществления и защиты, оправдан социальными целями, достижение которых возлагается на такого собственника. В этой связи, как замечает Г. Н. Андреева, «поскольку главная задача и целевое назначение государственной собственности должно состоять в материальном обеспечении реализации публичных функций

(в отличие от частной собственности), то участие имущества, находящегося в государственной собственности, в гражданско-правовом обороте должно быть исключением, а не правилом, иначе государственная собственность приобретает совершенно иное, не свойственное ее природе качество»¹¹. Отношения публичной собственности должны быть урегулированы преимущественно нормами конституционного и административного, а не гражданского права. Специальный публично-правовой режим государственной и муниципальной собственности мог бы четко определить пределы участия в имущественных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления от имени соответствующих публичных образований при осуществлении ими социально значимых функций. Следует отметить, что установление специального правового режима публичного имущества не исключает принципа равенства всех форм собственности, который заключается в равных формах и способах защиты, а не в идентичном правовом регулировании¹².

Таким образом, правовое регулирование отношений публичной собственности находится на стыке частного и публичного права. На сегодняшний день остаются неурегулированными такие важные вопросы, как определение понятия публичной (государственной и муниципальной) собственности, ее структура, источники правового регулирования. Восполнить эти пробелы мог бы федеральный закон о публичной собственности, закрепляющий понятие государственной и муниципальной собственности и устанавливающий ее специальный публично-правовой режим, а также перечни объектов, находящихся исключительно в такой собственности.

¹¹ См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р «Об утверждении Программы социально-экономического развития Рос-

сийской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 г.) и плана действий Правительства Российской Федерации по реализации в 2006 г. положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 г.)» // СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

¹² Алексеев С. С. Право собственности. Проблемы теории. М., 2008. С. 50.

³ Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 82–91.

⁴ СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

⁵ СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609.

⁶ СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

⁷ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г. № 1535 «Об Основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1478.

⁹ Проект № 47538-6 Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации (О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации)». URL: <http://www.komitet2-10.km.duma.gov.ru/site.xp/051054056124054053054.html>.

¹⁰ Андреева Г. Н. Современное правовое оформление публичного характера государственной собственности в РФ и концепция публичной собственности // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 6. С. 2–7.

¹¹ Там же.

¹² Соловьев В. Н. Специфика осуществления права публичной собственности при реализации социальной функции гражданского права // Юридический мир. 2012. № 1. С. 27–28.

Статья поступила в редакцию 28 января 2013 г.