

---

---

# ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЯХ

---

---

## ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ФОРМЫ

**М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, профессор;**

**А.Г. Каюмова.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Раскрыто содержание права публичной собственности. Определено, что главной особенностью государственной и муниципальной собственности является ее публичная направленность.

*Ключевые слова:* право собственности и ее виды, публичная собственность, государственная и муниципальная собственность

## PUBLIC PROPERTY IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONCEPT AND FORMS

M.V. Rybkina; A.G. Kaiumova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Contents of the right of public property. The main feature of the state and municipal property is its public focus.

*Keywords:* law and its types of property, public property, state and municipal property

Традиционно право собственности рассматривается как юридическое выражение экономических отношений к материальным объектам. Также различают понятия «формы собственности» и «право собственности». При этом под формами собственности понимаются отношения различных субъектов к материальным объектам. Часть 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации предусматривает равенство всех форм собственности. Как указывает Е.А. Суханов, этот принцип тоже носит экономический, а не юридический характер. Обеспечить равенство всех форм собственности в юридическом смысле просто невозможно. В связи с этим представляется не вполне обоснованной позиция Е.А. Суханова об исчезновении необходимости классификации права собственности на основании различия его субъектов [1]. Данная позиция не оправдана. Обеспечить равенство всех форм собственности в юридическом смысле просто невозможно. Так, в государственной собственности может находиться любое имущество, в том числе изъятое из оборота; государство может приобретать имущество в собственность такими способами (налоги, сборы, пошлины, реквизиция, конфискация, национализация), которых лишены граждане и юридические лица. Для физических лиц действующее законодательство также предусматривает ряд изъятий. Таким образом, законодательство различает содержание права

собственности в зависимости от ее формы. В связи с вышеуказанным необходимо определить право публичной собственности.

Еще в дореволюционной цивилистической доктрине, определяя самобытность развития понятия права собственности в России, многие исследователи отмечали, что русская политико-правовая мысль определяла право собственности в специфическую форму, характеризующую приоритетом публичного интереса в отношении владения, пользования и распоряжения социальными благами [2].

Публичная собственность, редко выступая объектом отдельного исследования, является важным фактором стабилизации рыночных отношений, инструментом сдерживания социальных издержек и диспропорций в экономическом развитии, необходимой ресурсной базой для стимулирования перспективных для общества направлений и отраслей развития. Например, в странах Европейского Союза государственный сектор в экономике составляет от 3 % в Англии и до 18 % во Франции, и ему уделяется самое пристальное внимание в формировании экономической и социальной стратегии общества [3]. Особое место тема публичной собственности занимает в связи с интеграционными процессами, глобализацией. Во-первых, для обеспечения экономического суверенитета Российская Федерация в сфере публичной собственности имеет важный потенциал сдерживания экспансии транснациональных корпораций. Здесь речь идет о природных сырьевых запасах, а также полномочиях собственника по управлению пакетами акций стратегически значимых для всей национальной экономики субъектов хозяйственной деятельности.

Во-вторых, в связи с появлением наднациональной публичной собственности и соответствующими наднациональными центрами ее управления возникает проблема политико-правовой защиты интересов национальной собственности. В этом случае особое значение имеет проблема природных запасов страны как возможной части общей надгосударственной собственности и соотношение надгосударственного регулирования с национальным регулированием в этой сфере.

Данное обстоятельство определяет необходимость формулирования понятия публичной собственности в Российской Федерации. Публичную собственность в определенном качестве можно рассматривать как имущественную базу публичной власти. Так, в ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) государственной собственностью признается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [4]. В этом контексте собственность рассматривается через призму экономического понятия. В то же время нельзя публичную собственность рассматривать только в плане определенной экономической категории в виде взаимозаменяемого ресурса.

Законодатель не выделяет право публичной собственности. Однако нельзя отрицать тот факт, что публичная собственность обладает только ей присущими особенностями. Главной особенностью государственной и муниципальной собственности является ее публичная направленность: она призвана служить обеспечению публично-правовых задач и функций государства и муниципальных образований. В соответствии с нормами Российской Федерации в собственности субъектов РФ и муниципальных образований может находиться только то имущество, которое необходимо для осуществления их публичных полномочий [5].

Еще одной особенностью является наличие у публично-правовых образований полномочий устанавливать для себя и иных собственников общеобязательные правила поведения в виде издания нормативных правовых актов различного уровня. У государства это полномочие основано на суверенитете, в силу которого оно обладает на территории Российской Федерации всей полнотой государственной власти. У иных публично-правовых образований такое полномочие производно от суверенитета государства, на территории которого они находятся, и закрепляется за ними с санкции государства.

В соответствии с Конституцией РФ (п. «о» ст. 71) гражданское законодательство находится в исключительном ведении Российской Федерации. Поэтому издавать

нормативные акты, затрагивающие непосредственно режим права собственности, может только Российская Федерация. В то же время ее субъекты в пределах своего ведения и муниципальные образования также вправе издавать нормативные акты по вопросам, входящим в их компетенцию, например по вопросам управления государственной (муниципальной) собственностью. Эти акты могут оказывать косвенное правовое воздействие и на содержание режима права собственности.

Другим отличием является наличие специальных оснований возникновения и прекращения права государственной и муниципальной собственности. Такими основаниями являются, например, реквизиция (ст. 242 ГК РФ), конфискация (ст. 243 ГК РФ), приватизация (ст. 217 ГК РФ), обращение имущества в доход государства (ст. 169, п. 2 ст. 179 ГК РФ).

Целью выделения понятия публичной собственности как самостоятельной правовой категории является определение ее особенностей для создания в последующем эффективных механизмов ее защиты, а также устранения нарушений со стороны органов государственной и муниципальной власти при организации управления ею.

Тем не менее выделение понятия права публичной собственности безусловно выделяется в доктрине гражданского права. Как указывает Е.А. Суханов, «... право частной и право публичной собственности следует теперь рассматривать не в качестве «разновидностей права собственности» (с различными возможностями для соответствующих собственников), а как обобщенное обозначение различий в правовом режиме отдельных объектов права собственности ...». Поэтому гражданско-правовые нормы о праве собственности по общему правилу рассчитаны на частных собственников, определяя режим принадлежащего им имущества, хотя и содержат необходимые исключения и особенности для имущества публичных собственников» [6]. Полагаем данную позицию не вполне оправданной. Судебная практика, определяя особенности публичной собственности, устанавливает признаки, позволяющие выделить данное понятие в самостоятельную форму собственности. Высший Арбитражный Суд (ВАС) РФ в п. 3 Постановления Пленума ВАС РФ от 25 февраля 1998 г. № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», указал, что документом, подтверждающим право собственности субъектов права федеральной, государственной и муниципальной собственности на отдельные объекты, является соответствующий реестр федеральной, государственной и муниципальной собственности.

Однако анализ действующих норм гражданского законодательства и законодательства о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в частности п. 1 ст. 14 Закона о государственной регистрации, приводит к выводу о том, что единственным документом, подтверждающим государственную регистрацию прав, является свидетельство о государственной регистрации права, а такой разновидности правоустанавливающего документа как выписка из реестра права федеральной, государственной и муниципальной собственности действующее законодательство не предусматривает. Таким образом, возникает вопрос: является ли выписка из реестра федеральной, государственной и муниципальной собственности надлежащим и достаточным документом, доказывающим принадлежность имущества на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию?

Из анализа практики применения судами этих норм можно сделать вывод о том, что выписка из реестра соответствующего уровня собственности может рассматриваться и рассматривается в качестве надлежащего документа, подтверждающего право государственной или муниципальной собственности на объект [7]. Также тот факт, что унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, не являются собственниками принадлежащего им имущества. Они могут быть созданы только на базе публичной собственности, а это означает, что предоставление таким предприятиям ограниченных вещных прав является одним из способов осуществления права публичной собственности.

Понятие публичной собственности активно используется и исследователями зарубежных стран. Оно традиционно понимается как совокупность природных и имущественных объектов, находящихся в общедоступном, публичном пользовании всего общества, всех граждан. К отличительным признакам публичной собственности можно отнести особый общественно значимый для всего населения характер материальных объектов и особый характер субъектов присвоения – каждый член общества выступает собственником этих объектов [8]. Данное утверждение не может рассматриваться как понятие публичной собственности в силу того, что оно не отражает специфики понятия собственности как правовой категории. Собственность изначально не может рассматриваться через понятие совокупности объектов, так как это ограничило бы ее правовую природу, ее содержание. Приведенное выше понятие в большей степени можно отнести к определению объекта «народное достояние», который выступает специфическим объектом только публичной собственности. Многие российские исследователи, занимающиеся изучением проблем государственной и муниципальной собственности, пытаются сформулировать им определение через призму понятия «объект народного (национального) законодательства» [9]. Данное обстоятельство вызвано тем, что объективно существует то имущество, которое изъято государством из гражданского оборота и принадлежит только публичному собственнику: объекты культурного наследия, недра и участки недр и многое другое. Но данное имущество не является единственной особенностью публичной собственности. Несомненно, проблема определения объекта национального законодательства существует, но это самостоятельный предмет исследования в цивилистической доктрине. Вместе с тем рядом исследователей, прежде всего экономистами, высказывается точка зрения, что категория национального достояния не включается в имущественные отношения, объекты, отнесенные к упомянутой категории, находятся вне экономических отношений, которые регулируются институтом собственности [10]. Это утверждение не является точным и применимым ко всем объектам, относимым к общенациональному достоянию. Упомянутая позиция может быть применена, например, к объектам культурного и художественного наследия, а в части ее распространения – на природные объекты, например недра, в полном объеме этот тезис признать бесспорным затруднительно.

Действительно, недра и участки недр как природные объекты не могут являться объектами гражданского оборота. Однако законодательством определяется, что право пользования участками недр, содержащими месторождения полезных ископаемых, может переходить от одного лица к другому в тех объемах и пределах, которые установлены специальным законом. При этом, очевидно, экономическая ценность недр обуславливается наличием в них полезных ископаемых, прежде всего высоколиквидных. Таким образом, в случае, если участки недр, содержащие месторождения, не предоставлены в пользование в целях добычи полезных ископаемых, то государство не имеет налоговых поступлений в бюджет, и реализация суверенных функций по обеспечению общего блага может стать затруднительной.

Несмотря на частноправовой характер отношений собственности, представляется весьма затруднительным рассматривать понятие публичной собственности исключительно с позиции гражданского права. На это указывают многие факты, в том числе и складывающаяся судебная практика. Так, в Постановлении Европейского суда по правам человека от 21 июля 2005 г. Дело «Яворивская (Yavorivskaya) против Российской Федерации» суд признал, что должником по данному делу является муниципальное учреждение, находящееся в собственности и финансируемое из бюджета муниципальных органов власти. В соответствии с применимым прецедентным правом Европейского суда, муниципальные учреждения являются публичными организациями в том отношении, что их деятельность регулируется нормами публичного права, и они осуществляют общественно значимые функции, которыми они наделены в соответствии с Конституцией Российской Федерации и другими нормативно-правовыми актами [11]. Действительно, осуществляя

управление и защиту своей собственности, публичным собственником используются механизмы налогового, административного права, что подчеркивает публичность данных отношений. К примеру, если говорить о праве собственности муниципалитета как публичного образования, то приобретение такого права муниципальными образованиями происходит в первую очередь при наделении муниципалитетов полномочиями в законодательном порядке. И это регулируется не гражданским законодательством, а публичным правом.

Специфичны и способы прекращения права публичной собственности: приватизация как переход из публичной собственности в частную, конфискация, реквизиция и т.д. В указанных случаях прекращение права собственности осуществляется на основании специального публичного акта: постановления соответствующего компетентного органа.

Один из основополагающих принципов казначейской системы исполнения бюджета – принцип «иммунитета бюджетов». Это положение Бюджетного кодекса Российской Федерации оказывает принципиальное влияние на гражданско-правовые отношения, в которых участвует государство и иные публичные субъекты. Данный принцип носит межотраслевой, комплексный характер. Правовой режим иммунитета бюджетов означает, что обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы в общем принудительном порядке невозможно. «Введение режима иммунитета бюджетов порождено необходимостью урегулировать перманентно существующую в условиях бюджетного дефицита коллизию между целым рядом законодательно закрепленных норм, дающих право в беспорядном порядке производить списание со счетов физических и юридических лиц и тем фактом, что расходы бюджетов утверждаются законодательным актом соответствующего уровня (федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, акт органа местного самоуправления, утверждаемый его органом представительной власти), носят целевой и обязательный характер» [12].

Согласно точке зрения С.Н. Ревинной, право публичной собственности необходимо рассматривать с позиций норм конституционного, административного и уголовного права [13].

Таким образом, отношения в области публичной собственности представляют собой комплексную систему общественных отношений межотраслевого (частно-публичного) характера. Специфика системы определяет и особенности правового регулирования. В нее включаются различные виды отношений, прежде всего административные, налоговые и гражданские. Первые занимают в ней относительно самостоятельное место и носят субсидиарный характер, что проявляется в цели их установления – обеспечение и защита имущественных отношений субъектов отношений в области публичного права собственности.

Регламентирование рассматриваемых отношений на основе принципа сочетания публично-правового и частного-правового регулирования предполагает существование двух видов межотраслевых связей гражданского права с отраслями публичного права:

- связи функционального проявления, основанные на том, что публичные отношения являются следствием частного-правовой активности субъектов (выражаются в структуре механизма публично-правового регулирования отношений);
- связи восполнительного характера, существующие вне публично-правового регулирования отношений.

Таким образом, посредством частного и публичного права осуществляется разностороннее воздействие на общественные процессы в целях их упорядочения.

Резюмируя вышеизложенное, возможно прийти к следующим выводам:

1. Усложненность социального содержания правоотношений собственности с участием публично-правовых образований обуславливает необходимость регулирования отношений в сфере разграничения государственной и муниципальной собственности нормами как частного, так и публичного права. Сочетание этих двух методов при правовом регулировании данных отношений предопределяет межотраслевой характер институтов государственной и муниципальной собственности, что следует считать правовым

последствием выделения государственной и муниципальной формы собственности в настоящее время.

2. Отношения публичной собственности можно было бы обозначить как фактически действующую в обществе систему исключений из доступа к материальным и нематериальным благам (понимая под «доступом» все множество возможных решений по поводу ресурса, не обязательно связанных лишь с физическим воздействием на него). Таким путем задается матрица взаимодействий между теми, у кого нет доступа к какому-либо ресурсу, и теми, кому он открыт. Отсюда становится ясно, что в отличие от технологического отношения, которое может выступать в виде простейшей связки «субъект – объект», отношение публичной собственности всегда включает как минимум три составляющих: «собственник – предмет собственности – несобственник». Поэтому система исключений из доступа к имеющимся в обществе ресурсам как бы содержит в свернутом виде все способы потенциальных взаимодействий между экономическими агентами по поводу их использования.

3. В связи с вышеизложенным возможно сформулировать понятие права публичной собственности как комплексный институт гражданского права, урегулированный нормами частного и публичного права, представляющий собой имущественное отношение публичного субъекта к любым материальным благам, в том числе и к исключительным объектам публичной собственности, в содержание которого входят права владения, пользования, распоряжения и управления как особого правомочия публичного собственника.

### Литература

1. Гражданское право: учеб.: в 2 т. / отв. ред. проф. Е.А. Суханов. М. Волтерс Клувер, 2008. Т. 1. С. 478.
2. Тищенко А.Г. Восприятие права собственности в контексте правовых традиций Российской Империи и Западной Европы: опыт ретроспективного сравнительно-правового анализа: автореф. канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 21–26.
3. Фурнье Ж. Предприятия публичного сектора в государствах Европейского Союза // Участие государства в коммерческой деятельности. М.: Юристь, 2001. С. 68.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ 4.1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 5 дек. № 32. Ст. 3301.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. и доп от Федер. закона Рос. Федерации от 29 марта 2008 г. № 30) // Рос. газ. 1999. 19 окт.
6. Гражданское право. 3-е изд. / под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 2. С. 92.
7. Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Рос. Федерации от 19 авг. 2003 г. № 5416/03; Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10 авг. 2006 г. по делу № А17-6901/5-2005; Постановление ФАС Центрального округа от 20 окт. 2004 г. по делу № А54-1204/04-С3; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 27 окт. 2004 г. по делу № А21-2286/04-С1; Постановление ФАС Московского округа от 25 дек. 2006 г. по делу № КГ-А40/11526-06. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
8. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., Волтерс Клувер, 2004. С. 50.
9. Мазаев В.Д., Василевская Д.В. Нормативное закрепление права собственности на недра: опыт и тенденции // Журн. рос. права. 2007. № 8. С. 35.
10. Управление государственной собственностью / под ред. В.И. Кошкина. М.: БЕК, 2002. С. 47.
11. Постановление Европейского Суда по правам человека от 21 июля 2005 г. Дело «Яворивская (Yavorivskaya) против Российской Федерации» (жалоба № 34687/02) // Бюл. Европейского суда по правам человека. Рос. изд. 2006. № 2. С.12.

12. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / под ред. А.Н. Козырина. М.: Экар, 2002. С. 69.
13. Ревина С.Н. Проблемы правового регулирования отношений собственности и приватизация // Право и политика. 2005. № 5. С. 34.