

Перспективы вещного права: публичная собственность и единое право собственности



Д.В. Пятков

доцент кафедры гражданского права юридического факультета Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук. Адрес: 656049, Российская Федерация, Барнаул, Социалистический просп., 68. E-mail: pitkov@yandex.ru



Аннотация

В отечественной науке обретает популярность понятие публичной собственности. Предлагается развить в нормативных актах идею многообразия форм собственности и признать публичную форму собственности как отношений особого рода, нуждающихся в специальном правовом регулировании. Однако многие специалисты стоят на противоположных позициях и утверждают идеал единого права собственности с единым для всех собственников содержанием. Такие взгляды широко распространены среди цивилистов. Ими предпринимаются усилия к совершенствованию гражданского законодательства в направлении, исключающем не только категорию публичной собственности, но и в целом разделение собственности на какие-либо формы. Сохранение такого противостояния — явление ненормальное, оно свидетельствует об отсутствии надежной теоретической основы кодификации не только вещного права, но и всего российского законодательства. Выбор не должен носить сугубо отраслевого характера, необходимо найти общее решение для российского права. Поскольку разделение собственности на формы закреплено в законодательстве, на протяжении многих десятилетий получало научное обоснование и сегодня многими воспринимается как что-то само собой разумеющееся, основное внимание в статье уделено альтернативным взглядам. В статье предпринята попытка оценить последовательность сторонников единого права собственности в отстаивании их идей, своевременность и практическую ценность их предложений. Автор использует исторический, сравнительно-правовой методы исследования: деление собственности на формы в свое время затронуло многие институты отечественного права, потому и отказ от такого деления должен сочетаться с отказом от других, ставших привычными, понятий, конструкций, решений. Методологическую основу исследования составил системный анализ: идея единого права собственности была критически оценена с точки зрения ее соответствия другой основополагающей категории гражданского права — правосубъектности. Сделан вывод, что слабым местом позиции сторонников единого права собственности является несоответствие между их взглядами на собственность и правосубъектность, их снисходительное отношение к трехчленной классификации субъектов в гражданском праве. Единое право собственности поможет поднять кодификацию законодательства о собственности на качественно новый уровень. Но прежде в нашем праве должна утвердиться идея единой правосубъектности. Первым шагом в этом направлении будет возвращение публично-правовых образований в систему юридических лиц.



Ключевые слова

собственность, форма собственности, частная собственность, публичная собственность, единое право собственности, публично-правовые образования.

Библиографическое описание: Пятков Д.В. Перспективы вещного права: публичная собственность и единое право собственности // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 4. С. 128–143.

JEL: K11; УДК: 347

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.4.128.143

1. В современном российском праве обретают популярность термин «публичная собственность» и производные словосочетания: «публичная форма собственности», «право публичной собственности», «институт (субинститут) публичной собственности». В законодательстве и на практике этот термин редко находит применение¹, но активно используется в научных исследованиях² для обозначения, как правило, собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Можно только удивляться терпению законодателя, который готов всякий раз писать «государственная и муниципальная собственность» вместо того, чтобы сократить это словосочетание до слов «публичная собственность». Тем более что у него есть опыт юридико-технической экономии в сопредельной сфере: в законодательство давно проникло словосочетание «публично-правовые образования» заменив громоздкий перечень «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования». Теперь уже и Гражданский кодекс Российской Федерации (далее — ГК РФ) покорился этому нововведению. Не пора ли обновить соответствующим образом терминологию вещного права?

Термину «публичная собственность» соответствует понятие, обладающее такой же относительной новизной как и термин, его обозначающий. Исследователи в области конституционной экономики отмечают, что в категории «публичная собственность» отражается единство социально-правовых признаков государственной и муниципальной собственности, что превращает перечисление этих форм собственности в утверждение об их принадлежности к особому роду явлений³. Сходство государственной и муниципальной форм собственности они видят в общей целевой направленности, однородности субъектов и объектов, общем правовом режиме регулирования. В научной литературе можно найти указания на следующие родовые свойства всякой публичной собственности: удовлетворение общих интересов населения (основная цель) и активное использование собственником публичной власти (отличительное средство его деятельности)⁴. Понятие публичной собственности означает не только совокупность государственной и муниципальной форм собственности, а суждение об их принципиальном сходстве и противопоставление их другим формам собственности, не обладающим такими же характеристиками. Оно тем самым способно задавать направление структурным изменениям в отечественном праве, понуждать к этим изменени-

¹ Примечательно, что в состав справочной информации, которую можно получить об объектах недвижимости на сайте Росреестра, включаются сведения о форме собственности, которая может именоваться «публичная». На том же сайте публичная кадастровая карта также предлагает сведения о форме собственности на недвижимость, но в этом случае используется термин «собственность публично-правовых образований».

² См., напр.: Голубцов В.Г. Институт публичной собственности в современном гражданском праве // Вестник Пермского университета. 2010. № 2. С. 106–111; Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013; Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004.

³ См., напр.: Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М., 2010. С. 88.

⁴ Существование государственной собственности как особой модификации собственности, отличной от частной собственности, С.С. Алексеев, например, объяснял так: она «причудливо соединяет определенные качества собственности вообще... с государственной властью, ее возможностью императивного властвования под эгидой собственности» (Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. М., 2008. С. 50, 51). Важно здесь отметить, что С.С. Алексеев не только признавал две «основные разновидности собственности» — частную собственность и государственную — но даже считал государственную собственность настолько специфичной, что «собственностью в полном объеме своих качеств» называл только частную собственность. С другой стороны, С.С. Алексеев выражал сомнения относительно сходства государственной и муниципальной собственности. Не случайно, видимо, он обошелся в указанной книге без термина «публичная собственность».

ям, поскольку род отношений публичной собственности может оказаться достаточно обширным и влиятельным для формирования в разных отраслях права соответствующих институтов (субинститутов). Разумеется, возникнет потребность в корректировке структуры нормативных правовых актов, посредством включения в них специальных параграфов, глав, разделов. В публичном праве все это очевидно и происходит уже сейчас. Нуждается ли цивилистика в этом понятии?

Отчего возникают сомнения? В науке ведутся исследования публичной собственности, призванные выявить ее специфику и дать рекомендации законодателю. Формы собственности названы в Конституции Российской Федерации (далее — Конституция РФ) и ГК РФ. Много говорит в пользу однородности таких явлений, как государственная и муниципальная собственность. В законодательстве, в том числе гражданском, без труда можно найти нормы, создающие особый правовой режим для государственного и муниципального имущества, отличный от режима собственности физических и юридических лиц. Как будто есть все предпосылки для обновления понятийного аппарата юриспруденции и внедрения в законодательство категории «публичная собственность». Проблема в том, что именно в гражданском праве идея разделения собственности на виды, типы или формы принимается далеко не всеми специалистами. У некоторых юристов вызывает протест или большое беспокойство сама по себе идея типизации прав собственности, сохранение в правовых нормах такого понятия, как «форма собственности»⁵. Их серьезную озабоченность вызывает даже не распределение мест в перечне форм собственности, а то, что такой перечень существует и консервирует в нашем праве идею чьих-то привилегий и чьей-то «второсортности». Как говорить о перспективах понятия публичной собственности, если ставится под сомнение целесообразность существования категории «частная собственность»?⁶

Таким образом, делению собственности на формы противопоставляется идея единого права собственности. Резкой критике понятие «форма собственности» подвергает Е.А. Суханов, называя его странным, лишенным всякого юридического содержания⁷. По его мнению, право собственности должно иметь одинаковое содержание независимо от субъектного состава. Утверждая идеал единого права собственности, Е.А. Суханов все же пишет о возможных различиях в правовом режиме объектов права собственности, об особенностях оснований возникновения и прекращения права собственности, используемых для строго определенных субъектов⁸. По-видимому, Е.А. Суханов считает, что на содержании права собственности никак не отражаются ни специфика правового режима объектов, ни специфика оснований возникновения и прекращения права собственности: если публично-правовое образование не имеет права продать какой-либо объект, ограниченный в обороте, содержание его права собственности на такой объект идентично содержанию права собственности гражданина на какую-либо вещь, которой он может свободно распоряжаться. Однако Российская Федерация не может распорядиться своим имуществом посредством передачи кооперативу в качестве паевого взноса

⁵ См., напр.: Суханов Е.А. Правовая форма экономических отношений / Гражданское право России — частное право. М., 2008. С. 21–22; Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М., 2010. С. 216–224.

⁶ См.: Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. М., 1996. С. 24.

⁷ Суханов Е.А. Проблемы права собственности в рыночной экономике / Гражданское право России — частное право. С. 180–181.

⁸ Суханов Е.А. Гражданское право и отношения собственности (о некоторых дискуссионных проблемах) / Там же. С. 278.

или хозяйственному товариществу в качестве вклада в складочный капитал, — неужели содержание ее права собственности одинаково в сравнении с правом собственности гражданина, который способен распоряжаться своим имуществом перечисленными способами? Надо заметить, что наиболее сильной критике со стороны Е.А. Суханова подвергаются коллективная собственность, смешанная собственность, «иные формы собственности». Разграничение собственности на частную и публичную так или иначе он допускает: «Юридически и логически никаких «форм собственности», кроме частной и публичной, нет и не может существовать»⁹. Но даже в этом высказывании автора заметно его негативное отношение к дифференциации собственности — о частной и публичной собственности он пишет как о формах собственности, используя кавычки.

Впрочем, есть в цивилистике и компромиссные решения, которые выражаются в замене наиболее спорного термина «форма собственности» термином «тип права собственности»¹⁰. По-своему склонен к компромиссу К.И. Скловский, предлагая не придавать большого значения разделению собственности на формы, раз уж такое разделение сохраняется в нашем законодательстве: «Однако коль скоро формы собственности все же стали фактом нашего законодательства, нужно четко ограничить сферу их существования и рассматривать исключительно как способ определения принадлежности имущества тому или иному виду субъектов»¹¹. В.П. Мозолин, критически оценивая «концепцию формы собственности» в условиях рыночной экономики, все же приходил к выводу, что «полностью отказаться от дифференциации собственности хотя бы на самое минимальное число групп (форм), равное двум, пока ни одному социально-экономическому типу общества, в том числе и капиталистическому не удавалось»¹².

Единое право собственности стало, по-видимому, руководящей идеей для разработчиков Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации (далее — Концепция)¹³. Ни в Концепции, ни в проекте федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — проект федерального закона № 47538-6)¹⁴ не используется термина «форма собственности», нет в этих документах и термина «публичная собственность». Обновлением вещного права завершится работа над поправками первой части ГК РФ. Можно ли сказать, что единое право собственности будет гармонично сочетаться со всеми ранее обновленными институтами гражданского права? Все ли готово в гражданском законодательстве для воплощения в нем идеала единого права собственности?

2.1. Легко заметить в современных научных работах, посвященных проблеме публичной собственности и формам собственности вообще, что типизацию собственности авторы связывают с делением субъектов права на виды. В.Д. Мазаев, например, пишет, что в форме собственности, прежде всего, отражается специфика субъектов от-

⁹ Суханов Е.А. Вещное право: Научно-познавательный очерк // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: дисс. ... д. ю. н. С. 166–168.

¹¹ Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. 5-е изд. М., 2010. С. 223.

¹² Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992. С. 23.

¹³ СПС КонсультантПлюс.

¹⁴ [Электронный ресурс]: // URL: //http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28spravka%29?openagent&rn=47538-6 (дата обращения: 2.11.2017)

ношений собственности¹⁵. Именно в субъекте, а не в самой собственности видит проблему формы собственности К.И. Скловский. По его мнению, формы собственности следует рассматривать как способ определения принадлежности имущества тому или иному виду субъектов, не более того¹⁶.

В то же время современная цивилистика весьма лояльно относится к тому, что публично-правовые образования заняли особое место в системе субъектов гражданского права, составили третью группу лиц наряду с лицами физическими и юридическими. Противники деления собственности на формы не являются исключением, и не слышно, чтобы они призывали покончить с трехчленной классификацией лиц в гражданском праве. Но отделение публично-правовых образований от юридических лиц произошло в ту же сталинскую эпоху, когда в нашем праве утвердилось деление собственности на формы. До социалистической революции в работах российских ученых государству традиционно отводилось место среди юридических лиц. Авторы, признававшие юридическое лицо в качестве субъекта права, относили к числу юридических лиц и государство. В таком качестве государство именовалось казной¹⁷. Позже о государстве-юридическом лице (казне) писали реже¹⁸. Во второй половине прошлого столетия в советском гражданском праве господствовала иная методологическая установка: государство было так же обособлено от юридических лиц, как последние были обособлены от граждан¹⁹.

Четкое нормативное закрепление эта классификация субъектов гражданского права получила лишь в 1991 году с принятием Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик. Признание государства особым субъектом гражданского права, отличным от юридических лиц, находилось в полном соответствии с установлением особого правового режима для государственной собственности: неограниченный круг объектов права государственной собственности; исключительное право собственности государства на землю и некоторые другие наиболее важные объекты; неограниченная возможность виндцировать незаконно отчужденное государственное имущество; поступление в собственность государства бесхозяйного имущества; запрет обращать взыскание на основные средства государственных организаций по претензиям кредиторов и т.д. Вряд ли можно отрицать, что специфика этого режима делала государство привилегированным собственником, выделяя его из общей массы субъектов. Иные особенности государства (имеет власть, обладает законотворческой компетенцией, не подлежит регистрации) существовали и прежде, но не становились причиной ограничения государства от юридических лиц ни в России, ни за рубежом²⁰. Поэтому странно

¹⁵ Мазеев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 29.

¹⁶ Скловский К.И. Указ. соч.. С. 222–223.

¹⁷ См., напр.: Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2-х ч. Ч. 1. М., 1997. С.135–138; Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 91; Васильковский Е.В. Учебник гражданского права. М., 2003. С. 115.

¹⁸ См., напр.: Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1948. С. 169; Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.–Л., 1948. С. 814–815.

¹⁹ Уже через два года после опубликования монографии «Юридические лица в советском гражданском праве» С.Н. Братусь не только не называет государство юридическим лицом, но и доказывает необходимость обособления казны от юридических лиц. См.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 241.

²⁰ В связи с этим важное наблюдение сделал С.Н. Братусь: «Государственная собственность в буржуазных странах — разновидность частной собственности. Поэтому само государство, вынужденное для осуществления своих функций участвовать в гражданском обороте в качестве продавца и покупателя,

наблюдать сегодня борьбу с формами собственности как пережитком прошлой эпохи на фоне полного приятия и оправдания другого пережитка той же эпохи — особого положения публично-правовых образований в системе субъектов гражданского права²¹.

2.2. Что должен сделать любой апологет единого права собственности? Он обязан заявить о необходимости скорейшего возвращения публично-правовых образований в систему юридических лиц. Хорошая возможность воплотить эту идею в нормах законодательства была упущена в 2014 году: в ходе обновления ГК РФ вопрос об отнесении к юридическим лицам публично-правовых образований широко не обсуждался. Нам могут указать на ст. 124 ГК РФ, согласно которой к публично-правовым образованиям применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Но также и мы сошлемся на ст. 8 Конституции РФ, где сказано, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Апологетам единого права собственности недостаточно признания и равной защиты всех форм собственности, они выступают за решительный отказ от советской традиции делить собственность на формы, но полумеры и советские подходы в регулировании правосубъектности их вполне устраивают.

2.3. Идея единого права собственности не может быть в полной мере реализована без максимально жесткого размежевания гражданской правосубъектности собственников государственного (муниципального) имущества и публичной власти. Ведь оправданное всей нынешней юриспруденцией соединение публичной власти и государственной (муниципальной) собственности в руках публично-правового образования — самый веский аргумент против единого права собственности. Если обладание властью особым образом влияет на поведение публичного собственника, как можно говорить о едином праве собственности? Если же обладание властью не влияет на поведение собственника, зачем сохранять постулат о дуализме публично-правовых образований? Надо полагать, что наибольшим препятствием для реализации на практике понятий о едином праве собственности является не само по себе разделение собственности на формы, которое может иметь не одно основание и объяснение. Гораздо опаснее единому праву собственности признание за некоторыми собственниками чрезвычайных полномочий, не совместимых с идеей максимальной унификации правового регулирования собственности.

В связи с этим полезно вспомнить определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1.10.1998 № 168-О «По запросу администрации Московской области о

заказчика, нанимателя, заемщика, заимодавца и т. д., приравнивает себя к частным лицам» (*Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. С. 241*). Приравнение государства к частным лицам происходит посредством признания государства юридическим лицом: «Процесс отделения имущественной стороны в деятельности государства от публично-правовой сферы протекал по-разному в различных странах. Но везде он закончился обособлением фиска как юридического лица» (Там же). То есть единообразие в регулировании отношений собственности (государственная собственность — это частная собственность) связано с таким же единообразием в определении правового положения субъектов (государство — это юридическое лицо).

²¹ В учебной литературе есть уникальные примеры решительного возврата публично-правовых образований в родственную категорию юридических лиц. Так, С.С. Алексеев включил специальный параграф о гражданской правосубъектности публично-правовых образований в главу «Субъекты гражданского права. Юридическое лицо» (см.: *Гражданское право / С.С. Алексеев, Б.М. Гонгалов, Д.В. Мурзин [и др.]. М.—Екатеринбург, 2006. С. 63 и сл.*). Странно только, что на соответствующей схеме в учебнике публичные образования отсутствуют (там же. С. 71).

проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации»²². Конституционный Суд усмотрел лучшую защиту права частных лиц на занятие предпринимательской деятельностью в запрете публично-правовым образованиям заниматься предпринимательством. Правило ст. 124 ГК РФ не обеспечивает равноправия субъектов на должном уровне: правовое регулирование не приобретает необходимой определенности, а судебная практика не становится стабильной и предсказуемой. Стоит только начать дискуссию о правовой природе той или иной группы имущественных отношений с участием публично-правовых образований, как сразу же исчезает всякая гарантия равноправия субъектов, данная гражданскому обороту в ст. 124 ГК РФ. Приходится запрещать государству заниматься предпринимательством во имя сохранения предпринимательства. Публично-правовые образования — слишком опасные для гражданского оборота субъекты даже при законодательном сдерживании властного начала их деятельности. Но так можно зайти очень далеко, запретив публично-правовым образованиям быть собственниками во имя сохранения отношений собственности. Лучшим решением было бы создание такой теоретической, а затем и нормативно-правовой модели публичного собственника, при которой его гражданская правосубъектность не считалась бы продолжением публичной власти, равно и власть не считалась бы второй натурой такого собственника.

Попытки оставить государство за дверью гражданского оборота предпринимаются давно, и здесь апологет единого права собственности не будет чувствовать себя в одиночестве. Так, например, еще Д.И. Мейер в своем учебнике счел нужным сделать критические замечания в адрес юристов, изображавших казну как особое юридическое лицо, отличное от государства. Казна, по мнению не названных Д.И. Мейером авторов, это олицетворенное государственное имущество, а не государство²³. Позднее к числу юристов, разделявших такие взгляды на казну, относился И.М. Тютрюмов. По его мнению, выделяется такой вид юридических лиц, как совокупность имуществ, тогда, когда с этой совокупностью связывается возникновение прав и обязанностей. Такой совокупностью имуществ является имущественная масса, которая принадлежит государству и выделяется в виде юридического лица (казны)²⁴. Казну предлагалось отделить от государства посредством персонификации имущества. Но можно посоветовать защитникам единого права собственности сместить акценты при выборе объекта персонификации с имущества на объединение людей (нацию, народ, общество, население соответствующей территории). В таком случае одно и то же объединение людей персонифицируется дважды для разных целей: для осуществления власти (то, что называется государством) и для управления собственностью (то, что называлось казной). Применительно к реалиям российского права идея размежевания гражданской правосубъектности и публичной власти может означать следующее: когда говорят, например, «Российская Федерация», то необходимо различать, идет ли речь о государстве, обладающем властью и суверенитетом, или о собственнике имущества.

Нас могут спросить — неужели публично-правовые образования как собственники вовсе лишены публичной власти? Полагаем, что публично-правовые образования как

²² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 1. С. 6.

²³ См.: Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2-х ч. Ч. 1. М., 1997. С. 135.

²⁴ Сведения о взглядах И.М. Тютрюмова со ссылкой на его учебник гражданского права (Юрьев, 1922) приводятся Г.А. Гаджиевым. См.: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2002. С. 243–244.

собственники могут иметь властные полномочия, но не по определению, а постольку, поскольку такие полномочия делегированы государством — субъектом, властным по определению, т.е. изначально, по своей сути. Но разве обладание публичной властью, хотя бы и делегированной, т.е. достаточно ограниченной, не ставит под сомнение единое право собственности? Нет, не ставит. Дело в том, что получить власть от государства может любой собственник. Такие примеры существуют, и количество их только растет со временем: правом требовать от гражданина уплаты налогов публично-правовое образование наделено в то самое время, когда гражданин обладает правом требовать у этого публично-правового образования передачи ему безвозмездно в собственность занимаемого жилого помещения по законодательству о приватизации. Конечно, содержание этих требований различно.

Однако в обоих случаях власть, т.е. возможность принуждать к определенному поведению, приобретает субъектом за счет ограничения права собственности другого субъекта. Требование уплаты налогов, требование передать безвозмездно в собственность жилое помещение или земельный участок по законодательству о приватизации, выплата социального пособия за счет казенных средств, понуждение к заключению договора розничной купли-продажи или иного публичного договора — это явления одного порядка. Эти требования нельзя вывести из существа гражданского оборота, это не естественные отношения собственников. Даже элементарное понуждение к заключению договора нуждается в поддержке закона, принятие которого является способом делегирования публичной власти, пускай и в очень ограниченном объеме. Ярким примером делегирования публичной власти собственнику, хотя и связанному с публично-правовыми образованиями, но не относящемуся к их кругу, являются нормотворческие полномочия Госкорпорации «Росатом» (ст. 8 Федерального закона от 1.12. 2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»).

Надо полагать, что единое права собственности не исключает наделения собственников некоторым объемом публично-властных полномочий. Важно, чтобы выдерживался принцип: любой собственник при одинаковых обстоятельствах может претендовать на одинаковый объем публичной власти, если в этом есть необходимость. Если из законодательства прямо не следует власть какого-либо субъекта отношений, он признается участвующим в таких отношениях на равных с другими субъектами, каковы бы ни были его наименование, цель деятельности и объект отношения. Поскольку осуществление власти нельзя представить без ограничения свободы других лиц, то критерием для определения самой возможности делегирования власти и объема властных полномочий является не форма (вид, тип) собственности, т.е. не заранее произведенная градация собственников, а допустимость соразмерного и пропорционального ограничения гражданских прав в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55 Конституции РФ, п. 2 ст. 1 ГК РФ). Понятно, что очень часто власть получают собственники государственного и муниципального имущества, т.е. публично-правовые образования, для которых общее благо — цель существования, а масштабы их деятельности оправдывают большой объем властных полномочий.

Надежной опорой единого права собственности должно стать такое понимание правосубъектности публично-правовых образований, когда публичная власть не считается признаком собственников государственного и муниципального имущества; ее наличие в каждом отдельном взятом правоотношении подлежит доказыванию посредством анализа соответствующих норм права; даже состоявшееся делегирование государством

публичной власти собственнику может быть оспорено в рамках конституционного судопроизводства. Эти выводы справедливы в отношении любых других собственников.

Единое право собственности так можно примирить с очевидными различиями в правовом режиме объектов права собственности, с особенностями оснований возникновения и прекращения права собственности для строго определенных субъектов: право собственности едино по своему содержанию для всех субъектов в его исходном состоянии, но приобретает различия по мере того, как осуществляется правовое регулирование отношений собственности. Исходное состояние права собственности, как и исходное правовое положение собственников, на отраслевом уровне определяется гражданским правом, поэтому именно среди цивилистов идея единого права собственности пользуется такой популярностью. Большая часть различий в правовом положении собственников и правовом режиме объектов — результат воздействия на отношения собственности норм публичного права, зачастую содержащихся в ГК РФ. Эти различия являются результатом текущего правового регулирования, имеют производный и временный характер, изменчивы и не касаются самой сути явления (собственности).

Производный характер различий заключается в том, что они устанавливаются не сами по себе, а как отрицание изначально заданного равенства субъектов и прав, как ограничение существующих прав собственника или субъектов, ему противостоящих. Если публично-правовые образования не могут распоряжаться имуществом путем внесения его в качестве вклада в складочный капитал товарищества, это не означает, что у них особое право собственности, в принципе исключающее такой способ распоряжения. Право собственности публично-правовых образований ограничивается в данном случае; нормы, устанавливающие ограничение, не формируют право публичной собственности изначально, они лишают публично-правовое образование соответствующей возможности, которая презюмируется для всякого собственника, они отнимают у публичного собственника часть свободы, определенной в равной мере для всех собственников Конституцией РФ и гражданским законодательством. Точно также следует оценить запрет гражданам и юридическим лицам создавать унитарные предприятия.

Предоставление публично-правовым образованиям уникальной возможности передавать свое имущество в хозяйственное ведение унитарных предприятий можно рассматривать не как особое правонаделение публичных собственников, а как ограничение права собственности других лиц, которые могли бы распоряжаться и таким образом, если бы не установленный для них запрет. Не только прямые запреты и предписания, адресованные собственнику, могут свидетельствовать о состоявшемся ограничении его прав, но и всякое преимущество другого лица, предоставленное ему законом, говорит об ограничении прав собственника, не имеющего такого преимущества, поскольку предоставление преимущества происходит в условиях действия принципа равенства участников отношений.

Временный характер различий в правовом положении собственников и правовом режиме объектов обусловлен изменчивостью законодательства, динамизмом общественных отношений, корректировкой экономической политики государства и многими другими факторами. Примером может служить законодательство о приватизации государственного и муниципального имущества, которое трижды существенно менялось в постсоветской России, демонстрируя, между прочим, существенное ограничение прав публичных собственников владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом.

Может возникнуть вопрос: есть ли прок от того, что различия в правовом положении собственников и правовом режиме объектов не касаются существа собственности, ведь на практике субъект будет иметь дело с различиями во всем их множестве и многообразии? Не теряется ли идея единого права собственности среди множества самых разнообразных ограничений прав собственников? Единое право собственности как модель исходного состояния отношений собственности может проявить свое значение следующим образом:

поскольку все особенности в правовом регулировании отношений собственности являются производными и зависимыми от исходного состояния этих отношений, оно будет своеобразной презумпцией, открывая путь к общим положениям о праве собственности во всех случаях, когда имеется дефицит норм, независимо от субъектного состава, объектов и других характеристик отношений. Сколько бы ни был специфичен статус публичного собственника, он в первую очередь просто собственник и субъект гражданского права. Каким бы ни было особенным право публичной собственности, оно в первую очередь — право собственности;

поскольку особенности вторичны и не порождают новой сущности, единое право собственности позволяет критически оценивать текущее правовое регулирование отношений собственности. Всякое ограничение прав собственника ли, субъектов ли, ему противостоящих, требует обоснования, его необходимость должна быть доказана не простым указанием на особый род отношений, а демонстрацией тех целей, ради достижения которых возможно какое-либо ограничение гражданских прав (ст. 55 Конституции РФ, п. 2 ст. 1 ГК РФ). Когда доказательства отсутствуют — регулирование отношений должно рассматриваться как находящееся в исходном гражданско-правовом состоянии.

Если угодно, право собственности всегда остается единым, при любом субъектном и объектном составе отношений, различными бывают ограничения прав собственности, они-то и создают более или менее устойчивые правовые режимы отношений собственности, которые можно было бы назвать формами собственности. Частная собственность оттого воспринимается в качестве нормальной собственности или «собственности вообще», что ограничения частной собственности не столь значительны в сравнении с ограничениями, которые претерпевает право собственности любого публично-правового образования. Потому частная собственность ближе к исходной гражданско-правовой модели регулирования отношений собственности. Скажем так: права собственности физических лиц, юридических лиц и публично-правовых образований не отличаются друг от друга; различаются способы и степени и цели ограничения прав всех этих лиц. Потому разделение собственности на формы — это не столько дифференциация самой собственности, сколько разделение на виды существующих ограничений прав собственников. При таком понимании проблемы форм собственности становится понятно, на каком основании в юридической литературе вдруг иногда говорится о частной собственности государства и о публичной собственности юридических лиц²⁵.

2.4. Увлеченный идеей единого права собственности апологет этого права должен заявить о себе как о стороннике Г.Ф. Шершеневича и вместе с ним провозгласить: «Субъект права есть только юридическое представление, все равно, идет ли речь о юридиче-

²⁵ Выше приводилось мнение С.Н. Братуся, что государственная собственность в буржуазных странах — разновидность частной собственности. В.Д. Кравец приводит внушительный перечень авторов, признающих публичную собственность юридических лиц-государственных корпораций. См.: Кравец В.Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц. М., 2016. С. 93.

ском или о физическом лице»²⁶. Движение в этом направлении крайне сложно сделать в рамках современной отечественной цивилистики. Дело в том, что Г.Ф. Шершеневич занесен исследователями в списки сторонников теории фикции, поскольку его представление о субъектах права основано на различении лиц физических и юридических по тому признаку, что физические лица — действительные, а юридические лица — вообразаемые, искусственные, фиктивные. В известной книге Н.В. Козловой о понятии и сущности юридического лица учением именно Г.Ф. Шершеневича начато рассмотрение вопроса о развитии теории фикции (олицетворения) в России²⁷. Такое мнение об идеях Г.Ф. Шершеневича укоренилось в сознании современных юристов, воспитанных фирмой «Спарк», переиздавшей в 1995 году учебник Г.Ф. Шершеневича по гражданскому праву²⁸.

Однако есть другой, поздний Г.Ф. Шершеневич, который неожиданно пишет: «Основная ошибка теории фикции заключается в том, что она предположила, будто человек становится субъектом права в силу своей человеческой природы; субъект права, потому что человек, или — человек, а, следовательно, — субъект права... В действительности всякий субъект есть создание объективного права. Субъекты — это те центры, около которых волей закона объединяются юридические отношения, образуя обособленные комплексы»²⁹. Физические и юридические лица одинаковы в том смысле, что являются лишь юридическими представлениями и не нужно искать в них реальности человеческого тела или вещи. Прямо говорится об ошибках теории фикции. Не сохраняется характерное для теории фикции противопоставление физических лиц юридическим лицам. Это не развитие теории фикции, это ее преодоление.

Нет более надежного основания для моделирования единого права собственности, нежели единая правосубъектность. Поскольку состояние правосубъектности определяет поведение участника в правоотношениях, сегодня сложно рассуждать о едином праве собственности, сохраняя гипертрофированную дифференциацию субъектов. Если верно, что «не собирают смокв с терновника и не снимают винограда с кустарника», верно и другое — единое право собственности не получают, руководствуясь разделением правосубъектности на виды (типы, формы). Чем больше внимания уделяется дифференциации субъектов, тем больше разнообразия будет в регулировании гражданских правоотношений, в частности, отношений собственности. Универсализм Г.Ф. Шершеневича в понимании гражданской правосубъектности — настоящий подарок апологетам единого права собственности. Если у нас теперь принято различать юридические лица и публично-правовые образования, он в свое время стирал принципиальные различия между лицами юридическими и физическими.

3. Таким образом, в современных условиях не сложились еще предпосылки отказа от ставшего традиционным деления собственности на формы (виды, типы). Это деление отражает существующую дифференциацию лиц в гражданском праве, против которой мало кто всерьез возражает. Наряду с общими нормами всегда будут существовать специальные нормы, регулирующие отдельные аспекты отношений собственности, в том числе зависящие от личности собственника. Но поскольку существуют различные формы (виды, типы) гражданской правосубъектности, передавать специфику регулирова-

²⁶ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1911 // СПС Гарант.

²⁷ См.: Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. М., 2003. С. 158.

²⁸ См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М., 1995.

²⁹ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (1911) // СПС Гарант.

ния отношений собственности удобно, руководствуясь привычной категорией «форма собственности». Это логично: если правосубъектность публично-правовых образований отличается от правосубъектности юридических лиц, их отношения собственности, как и любые другие отношения, наверное, также будут иметь различия, столь же заметные, как заметны различия в правосубъектности.

Все же нужно признать, что отмеченная здесь дифференциация собственности и правосубъектности сегодня утратила былое значение. Если прежде она была внедрена в законодательство и использовалась для построения иерархии субъектов и прав собственности, то в настоящее время она сохранена в законодательстве, чтобы подчеркнуть исчезновение иерархии. Поручкой тому являются ст. 8 Конституции РФ и ст. 124 ГК РФ, в которых нивелируется сохранившееся разделение собственности и правосубъектности на формы (виды, типы). Это свидетельствует о временном характере норм, на смену которым должны прийти четкие законодательные решения, сначала о признании единой гражданской правосубъектности лиц, а затем о едином праве собственности.

Развивая в теории и воплощая в законодательстве понятия о едином праве собственности, можно заметно улучшить состояние законодательства. Единое право собственности позволяет смотреть на право собственности публично-правовых образований не как на особый род явлений, а как на вид одного рода с правом собственности физических и юридических лиц, т.е. открывает путь к углубленной кодификации вещного права, к поиску все большего количества универсальных законодательных решений для права собственности.

Например, иммунитет Российской Федерации и ее имущества во внешнеэкономических отношениях можно рассмотреть в качестве частного случая иммунитета по гражданскому праву, сопоставив его с защитой от обращения взыскания, предоставленной обычным гражданам нормами процессуального законодательства. Но жесткое разграничение правосубъектности физических лиц, юридических лиц и публично-правовых образований препятствует даже попыткам такого анализа.

Очевидную связь между публично-правовыми образованиями и ее влияние на регулирование отношений собственности можно рассмотреть как частный случай аффилированности в гражданском праве и сделать некоторые обобщения, показывая специфику договорных отношений между любыми аффилированными лицами. Так, согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, выраженной в постановлении от 4. 12. 2012 № 8989/12³⁰, будет ошибкой считать, что любые сделки между основным и дочерним обществами по передаче имущества без прямого встречного предоставления являются дарением. Отсутствие такого предоставления является особенностью отношений между данными лицами, представляющими собой с экономической точки зрения единый хозяйствующий субъект. Необходимость в перераспределении имущества между основным и дочерним обществами может возникать для реализации общих целей экономической деятельности, и облекаться такое перераспределение имущества должно в иные правовые формы, отличные от дарения. Безвозмездная передача имущества между участниками холдинга отделена от дарения, но сохранена в сфере действия гражданского договорного права.

С этим примером сопоставимы предложения по совершенствованию гражданского законодательства в части регулирования отношений государственной и муниципаль-

³⁰ [Электронный ресурс]: // URL: http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_841be62d-5f57-4263-9d1e-d7e00edd79cc (дата обращения: 2.11.2017)

ной собственности. На первом этапе разработки Концепции, в ее проекте³¹ предлагалось включить в ГК РФ нормы, устанавливающие порядок передачи имущества из государственной собственности в муниципальную и наоборот. Вполне возможно, что реализация этих идей привела бы к необходимости распространить действие норм договорного права на отношения между публично-правовыми образованиями. В таком случае выводы Президиума ВАС РФ об особой гражданско-правовой природе договорных отношений между участниками холдинга могли бы пригодиться для создания специальных правил о разграничении публичной собственности. С одной стороны, эти отношения были бы поставлены на прочную законодательную основу в виде ГК РФ, с другой, удалось бы отразить их специфику, пользуясь достижениями все той же цивилистики.

Связь между единым правом собственности и возможными решениями практической проблемы разграничения публичной собственности уже проводилась юридической литературе. Так, Г.А. Гаджиев, поддержав идею единого права собственности, тут же делает вполне закономерный вывод: «Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования являются полноправными собственниками. Между такими правовыми субъектами могут возникать только имущественные отношения, основанные на равноправии. В противном случае, т.е. когда федеральным законом допускается «перераспределение» собственности субъектов Российской Федерации в связи с проводимым разграничением полномочий в федеративной системе, имеет место нарушение требований, императивов, запретов, образующих содержание конституционного принципа права собственности»³².

Однако в проекте федерального закона № 47538-6, подготовленного на основе Концепции, предусмотрено, что разграничение государственной собственности на федеральную собственность, собственность субъектов федерации и муниципальную собственность должно осуществляться в порядке, установленном специальным законом. Более того, к отношениям по разграничению и перераспределению государственной и муниципальной собственности между публично-правовыми образованиями в связи с разграничением или перераспределением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законом. Данное предложение скорее отражает идею разделения собственности на формы (виды, типы), чем идею единого права собственности. Вместо того чтобы попытаться вписать правила о распоряжении государственным и муниципальным имуществом в качестве частного случая в систему готовых универсальных решений, используемых для регулирования отношений собственности, эти правила вообще выводятся за рамки гражданского законодательства, обрекая правоприменителя работать в условиях правового вакуума. Примечательно, что пока законодатель намеревается вывести разграничение публичной собственности за пределы гражданского права, на практике эти отношения публично-правовые образования пытаются строить не только на основе ГК РФ, а выбирают именно институт дарения, поскольку ничего более подходящего нет даже в ГК РФ, тем более за его пределами³³.

³¹ [Электронный ресурс]: // URL: <http://privlaw.ru/sovet-po-kodifikacii/conceptions/konceptiya5/> (дата обращения: 2.11.2017)

³² Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. М., 2008 // СПС КонсультантПлюс.

³³ Именно такое разъяснение было дано 15.06.2010 на сайте Совета муниципальных образований Новосибирской области: «Поскольку в законодательстве нет запрета на безвозмездную передачу муниципаль-



Библиография

- Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории. М.: Норма, 2008. 240 с.
- Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М.: Гос. изд. юрид. литературы, 1950. 367 с.
- Васьковский Е.В. Учебник гражданского права. М.: Статут, 2003. 382 с.
- Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М.–Л.: Изд-во Академии наук СССР, 1948. 840 с.
- Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.
- Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юрист, 2002. 286 с.
- Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: дис. ... д. ю. н. М., 2008. 411 с.
- Голубцов В.Г. Институт публичной собственности в современном гражданском праве // Вестник Пермского университета. 2010. № 2. С. 106–111.
- Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. 256 с.
- Кравец В.Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц. М.: Проспект, 2016. 192 с.
- Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М.: Городец, 2004. 384 с.
- Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М.: Наука, 1992. 176 с.
- Право собственности: актуальные проблемы / отв. ред. В.Н. Литовкин, Е.А. Суханов, В.В. Чубаров. М.: Статут, 2008. 731 с.
- Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М.: Статут, 2010. 893 с.
- Суханов Е.А. Гражданское право России — частное право. М.: Статут, 2008. 588 с.

Prospects of Real Rights: Public Property vs. Unified Property Right



Dmitriy Pyatkov

Associate Professor, Department of Civil Law, Faculty of Law, Altai State University, Candidate of Legal Sciences. Address: 68 Sotsialisticheskii Prospekt, Barnaul 656049, Russian Federation. E-mail: pitkov@yandex.ru



Abstract

In the domestic science, the notion of public property is gaining increasing popularity. It is proposed to develop in the normative acts the idea of a variety of forms of ownership and to recognize the

ципальной собственности, предлагается руководствоваться общими нормами гражданского законодательства... Установленные ст. 575, 576 запреты и ограничения дарения на сделки между органами власти не распространяются. Более того, Гражданским кодексом РФ предусмотрен специальный вид дарения — пожертвование... Пожертвования могут делаться... субъектам гражданского права, указанным в статье 124 ГК РФ: Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, городским, сельским поселениям и другим муниципальным образованиям. Эти субъекты выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений... Исходя из приведенных норм, безвозмездная передача муниципального имущества другому муниципальному образованию либо субъекту РФ — области возможна в форме дарения, пожертвования» [Электронный ресурс]:// URL: http://smo-nso.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=352:2010-06-15-04-34-14&catid=49:2009-11-10-08-51-07&Itemid=125) (дата обращения: 2.11.2017)

public form of ownership as a special kind of relationship that needs special legal regulation. However, many specialists stand on opposite positions. They affirm in their studies the ideal of a unified property right with a single content for all owners. Such views are widespread among civil law experts. They are making efforts to improve civil legislation in a way that excludes not only the category of public property, but also the division of ownership into some form. This confrontation is not a normal phenomenon. It shows that there is no reliable theoretical basis for codifying not only property law, but also all Russian legislation. The choice should not be purely sectoral, it is necessary to find a common solution for Russian law. Since the separation of property into forms is enshrined in legislation, for many decades it has received a scientific justification, and today many are taken for granted, and the article focuses on alternative views. The article attempts to assess the succession of supporters of the unified property right in defending their ideas, the timeliness and practical value of their proposals. The author uses historical, comparative-legal methods of research: the division of property into forms in due time has affected many institutions of domestic law, and therefore the rejection of this division should be combined with the rejection of other concepts, constructions, and solutions that have become customary. The methodological basis of the study was a system analysis: the idea of a unified property right was critically evaluated from the point of view of its correspondence to another important concept, legal personality. It is concluded that the weak point of the position of the supporters of the unified property right is the discrepancy between their views on property and legal personality, their lenient attitude towards the three-member classification of subjects in civil law. A unified property right will help to raise the codification of property legislation to a qualitatively new level. But first of all the idea of a single legal personality must be established in our law. The first step in this direction will be the return of the Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation and municipal entities to the system of legal entities.



Keywords

property, form of ownership, private property, public property, unified property right, public legal entities.

Citation: Pyatkov D.V. (2017) Prospect of Real Rights: Public Property vs. Unified Property Right. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 128–143 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.4.128.143



References

Alekseev S.S. (2008) *Pravo sobstvennosti. Problemy teorii* [Right of ownership. Theoretical issues]. Moscow: Norma, 240 p. (in Russian)

Bratus' S.N. (1950) *Sub'ekty grazhdanskogo prava* [Subjects of civil law]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 367 p. (in Russian)

Vas'kovskiy E.V. (2003) *Uchebnik grazhdanskogo prava* [Civil law textbook]. Moscow: Statut, 382 p. (in Russian)

Venediktov A.V. (1948) *Gosudarstvennaya sotsialisticheskaya sobstvennost'* [State social property]. Moscow–Leningrad: Izd-vo Akadem. nauk SSSR, 840 p. (in Russian)

Vinnitskiy A.V. (2013) *Publichnaya sobstvennost'* [Public property]. Moscow: Statut, 732 p. (in Russian)

Gadzhiev G.A. (2002) *Konstitutsionnye printsipy rynochnoy ekonomiki (Razvitie osnov grazhdanskogo prava v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii)* [Constitutional principles of Market economy]. Moscow: Yurist", 286 p. (in Russian)

Gadzhiev G.A. (ed.) (2010) *Konstitutsionnaya ekonomika* [Constitutional economy]. Moscow: Yustitsinform, 256 p. (in Russian)

Golubtsov V.G. (2008) *Uchastie Rossiyskoy Federatsii v imushchestvennykh otnosheniyakh, reguliruemyykh grazhdanskim zakonodatel'stvom: Diss. ... doctora yuridicheskikh nauk* [Participation of Russian citizens in property relations regulated by civil legislation. Doctor of Juridical Sciences Dissertation]. Moscow, 411 p.

Golubtsov V.G. (2010) Institut publichnoy sobstvennosti v sovremennom grazhdanskom prave [Institute of public property in modern civil law]. *Vestnik Permskogo universiteta*, no. 2, pp. 106–111.

Kravets V.D. (2016) *Grazhdansko-pravovoy status publichnykh yuridicheskikh lits* [Civil law status of public legal persons]. Moscow: Prospekt, 192 p. (in Russian)

Litovkin V.N., Sukhanov E.A., Chubarov V.V. (eds.) (2008) *Pravo sobstvennosti: aktual'nye problemy* [Right of ownership: topical issues]. Moscow: Statut, 731 p. (in Russian)

Mazaev V.D. (2004) *Publichnaya sobstvennost' v Rossii: konstitutsionnye osnovy* [Public property in Russia: constitutional fundamentals]. Moscow: Gorodets, 384 p. (in Russian)

Mozolin V.P. (1992) *Pravo sobstvennosti v Rossiyskoy Federatsii v period perekhoda k rynochnoy ekonomike* [Right of ownership in the Russian Federation during transitional period]. Moscow: Izd-vo IGI RAN, 176 p. (in Russian)

Sklovskiy K.I. (2010) *Sobstvennost' v grazhdanskom prave* [Ownership in civil law]. Moscow: Statut, 893 p. (in Russian)

Sukhanov E.A. (2008) *Grazhdanskoe pravo Rossii — chastnoe pravo* [Russian civil law — private law]. Moscow: Statut, 588 p. (in Russian)