

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА

В.Г. ГОЛУБЦОВ*

ПРАВО ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ

Ключевые слова: государство как частноправовой субъект, публичная собственность, право государственной собственности, структурные модели отношений собственности, управление государственной собственностью

«Вопрос о собственности является краеугольным камнем жизни любого типа общества», – справедливо отмечает В.П. Мозолин¹. Мнения ученых о понятиях собственности вообще и государственной собственности в частности различны.

Большинство рассматривали собственность ранее и рассматривают сегодня в двояком значении: экономическом и юридическом². Суть этих воззрений состоит в следующем: необходимо различать собственность в экономическом смысле как отношения собственности в их реальной форме, т.е. как *производственные отношения*, и отношения собственности в их юридическом выражении, т.е. как *волевые отношения*. «Разграничение понятия собственности на две категории основывается на общем учении о

© Голубцов В.Г., 2010

* Доктор юридических наук, профессор кафедры гражданского права и процесса Пермского государственного университета. [vg2009@yandex.ru]

¹ Мозолин В.П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике. М., 1992. С. 5.

² См.: Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность М.; Л., 1948; Право собственности в СССР / под ред. Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева. М., 1989. С. 29–30.

производственных и идеологических отношениях, которое играло решающую роль в определении и регулировании процессов развития общества в бывшем Союзе ССР и других странах, вставших на социалистический путь развития»³.

Другое направление в науке о понятии собственности связано с именем С.Н. Братуся, который писал, что «собственность – это волевое отношение»⁴, а волевые отношения собственности нельзя рассматривать вне их связи с производственными отношениями, и следовательно, невозможно разграничить экономическое и юридическое понятие собственности, а значит, собственность – «это единая экономико-юридическая категория»⁵. Особое мнение о понятии собственности высказывал экономист В.П. Шкредов, утверждавший, что собственности как экономической категории вообще не существует, что собственность есть особое волевое отношение, являющееся предметом исключительно юриспруденции, и отмечал при этом, что отношения собственности – не результат воли как таковой, а форма выражения производственных отношений, и относятся они исключительно к сфере надстройки, не существуя как таковые в базисе⁶.

Анализ различных взглядов на понятие собственности позволяет заключить, что замыкать его в рамках какой-то одной группы отношений – экономических или юридических – было бы неправильно. Логичнее всего согласиться с мнением, что «собственность – это более многомерное понятие, чем названные выше две (экономическая и юридическая. – *В.Г.*) категории отношений в их совокупности»⁷.

Главное, как справедливо отмечается в литературе, чтобы «юридическая конструкция собственности максимально, если не полностью, соответствовала той потребности в новых производственных (социально-экономических. – *В.Г.*) отношениях собственности, которая осознана обществом и в которой оно нуждается»⁸.

В связи с этим чрезвычайно важным представляется ответ на вопрос о формах собственности в современных условиях. Известно, что государственная собственность в советский период обладала целым рядом особенностей, позволяющих отличать ее от частной собственности граждан и юридических лиц по «степени обобществления» и «особенностям

³ *Мозолин В.П.* Указ. соч. С. 6.

⁴ Цит. по: *Право собственности в СССР* / под ред. Ю.К. Толстого, В.Ф. Яковлева. С. 19.

⁵ *Братусь С.Н.* О соотношении социалистической собственности и права оперативного управления // *Советское государство и право.* 1986. № 3. С. 21.

⁶ См.: *Шкредов В.П.* Метод исследования собственности в «Капитале» К. Маркса. М., 1973; *Его же.* Экономика и право: опыт экономико-юридического исследования общественного производства. М., 1990.

⁷ *Мозолин В.П.* Указ. соч. С. 7.

⁸ Там же. С. 14.

обобществляемого имущества»⁹ и говорить, таким образом, о существовании государственной собственности как формы собственности.

Закрепление в законодательстве советского периода понятия «форма собственности» приводило к созданию в стране привилегированных условий для социалистической, прежде всего государственной формы собственности. Так, на требования государственных организаций о возврате государственного имущества из незаконного владения колхозов и иных кооперативных и общественных организаций или граждан не распространялась исковая давность (ст. 17 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1991 г.). Советское законодательство не знало института приобретательской давности: все заглавленное имущество находилось в собственности государства. Для государственного имущества было предусмотрено правило неограниченной реституции, т.е. государственное имущество, неправомерно отчужденное каким бы то ни было способом, могло быть истребовано от всякого приобретателя, в том числе, и добросовестного (ст. 28 Основ). На имущество, принадлежащее государственным организациям, не могло быть обращено взыскание по долгам государственных организаций, оно также не могло быть предметом залога (ст. 22 Основ). Государственное имущество безвозмездно передавалось от одной государственной организации к другой вплоть до 1987 г. (ст. 22 Основ). Исключалась возможность существования общей собственности граждан и государства (ст. 26 Основ).

В современный период понятие «форма собственности» как юридическая категория подвергается критике. «В связи с этим, – пишет Е.А. Суханов, – отпадают основания для различия не только “форм собственности”, но и отдельных “прав собственности” (или “видов права собственности”), ибо такое разграничение не имеет теперь гражданско-правового смысла..., 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»¹⁰.

Признавая, что «форма права собственности» – понятие экономическое и что гражданский закон не должен различать «формы собственности» и создавать соответствующие им «формы права собственности», закрепляя юридически неравенство между различными собственниками, невозможно не согласиться и с тем, что, «как показывает опыт, полностью

⁹ *Егоров Н.Д.* Гражданско-правовое регулирование общественных отношений. Л., 1988. С. 51.

¹⁰ *Суханов Е.А.* Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: сб. памяти С.А. Хохлова / отв. ред. А.Л. Маковский. М., 1998. С. 207.

отказаться от дифференциации собственности хотя бы на самое минимальное число групп (форм), равное двум, пока ни одному социально-экономическому типу общества, в том числе, капиталистическому, не удалось»¹¹.

Думается, что невозможно игнорировать особенности государственной собственности как экономической категории (что проявляется, в частности, в особенностях государственной собственности как социально-экономического отношения, в особенностях присвоения в государственном секторе экономики, в особенностях государственной собственности как производственного отношения и т.д.). С учетом того, что, по наиболее распространенному мнению, отношения собственности выступают как «экономико-правовые»¹², как «единая экономико-юридическая категория»¹³, очевидно, что эти особенности проявляются и в особых характеристиках права государственной собственности, в первую очередь, в особенностях государства как собственника (особенностях субъекта) и, как следствие, в особенностях правового режима имущества, принадлежащего такому собственнику (особенностях объектов).

Особенности экономических отношений государственной собственности по сравнению с частной не позволяют соглашаться с утверждением о необходимости лишь «некоторой дифференциации объектов права собственности»¹⁴, а диктуют необходимость, признавая, что «российский законодатель встал на путь максимально возможного уравнивания правового режима различных форм собственности»¹⁵, говорить о существовании права государственной собственности как «типа права собственности», отличие которого состоит, в первую очередь и прежде всего, в особенностях субъекта и, уже как следствие, в особенностях объектного состава имущества, а также в различиях содержания и границ осуществления права для государства как собственника.

Отметим, что модель права собственности, сформулированная в гражданском законодательстве с учетом конституционных положений, в части реализации дополняется также нормами других отраслей законодательства (административного, уголовного), поэтому следует согласиться с высказанным в литературе и превалирующим положением, что «институт права собственности следует считать комплексным правовым институтом, основу которого составляют нормы гражданского права»¹⁶.

¹¹ *Мозолин В.П.* Указ. соч. С. 19–23.

¹² *Гражданское право: учебник / отв. ред. Е.А. Суханов.* 2-е изд., перераб. и доп. В 2 т. Т. 1. М., 1998. С. 479.

¹³ *Братусь С.Н.* Указ. соч. С. 21.

¹⁴ *Суханов Е.А.* Указ. соч. С. 207.

¹⁵ *Мозолин В.П.* Указ. соч. С. 27.

¹⁶ Там же. С. 29.

В сегодняшних условиях институт частной собственности является определяющим для существования и развития рыночных отношений, оказывающим регулятивное воздействие на все отношения собственности вне зависимости от субъекта и объекта.

Право собственности – центральная категория гражданского (частного) права. С.С. Алексеев справедливо отмечал, что оно является подотраслью гражданского права, состоящей из нескольких институтов, в частности, общих нормативных положений о праве собственности, предметных институтов, регулирующих виды собственности, функциональных институтов, посвященных общей собственности, приобретению и прекращению права собственности, его защите¹⁷.

Однако, вне всякого сомнения, публичные собственники, в отличие от субъектов права частной собственности, имеют целью не только эффективное использование принадлежащей им собственности в имущественном обороте в своем интересе. Государству (и муниципалитетам) приходится решать судьбу публичного имущества исходя из потребностей экономического развития в целом, с учетом ряда общесоциальных факторов, что определяется необходимостью детально и по-особому регулировать процессы разграничения, приобретения, оборота и отчуждения публичной собственности, а также вопросы управления публичной собственностью. Однако происходить это должно, как указывалось выше, не в рамках выделения норм, составляющих институт права публичной собственности в составе конституционно-правового регулирования, а в рамках закрепления особенностей правового регулирования отношений публичной собственности в нормах гражданского права и другого отраслевого законодательства в соответствии с положениями п. 2 ст. 124 ГК РФ. Именно кодекс (ст. 124, 125, 214, 215 ГК РФ) установил порядок участия субъектов публичной собственности в хозяйственном обороте, а также предусмотрел «не только достаточно стройную систему регламентации отношений публичной собственности, но и определенные возможности ее эффективного использования собственниками»¹⁸. Иное, как было указано выше, прямо нарушало бы конституционный принцип равенства форм собственности и обеспечения единого экономического пространства.

Если солидаризироваться с мнением о гражданско-правовой природе института государственной (публичной) собственности, применительно к субъекту такого права тем не менее необходим целый ряд оговорок. Как справедливо отмечал В.П. Мозолин, «имущественные ценности... служат источником удовлетворения потребностей всех людей независимо от того, в чьей собственности... находятся. Поэтому институт права собственности

¹⁷ См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 155.

¹⁸ Суханов Е.А. Указ. соч. С. 222.

должен формироваться и функционировать таким образом, чтобы максимально учитывать общие интересы общества»¹⁹.

Более всего это касается публичной собственности. Для достижения упомянутой цели принципиальное значение приобретает структурная модель права собственности, закрепляемая законом. «Истории известны две основные структурные модели права собственности: упрощенная и сложноструктурная»²⁰. Классическое понимание этих категорий изложено в упоминавшейся монографии В.П. Мозолина.

В основе упрощенной модели права собственности лежит четкий принцип: у каждой вещи может быть только один собственник. Эта модель известна еще со времен римского права и «предназначалась для правового обеспечения производственно-коммерческих и потребительских интересов индивидуальных частных собственников – граждан»²¹.

Позднее сфера применения права собственности расширилась, что привело к появлению сложноструктурной модели права собственности, при которой имущество может принадлежать сразу нескольким лицам.

В литературе выделяется несколько вариантов такой модели. Первой разновидностью сложноструктурной модели права собственности считается горизонтальный (координационный) вариант: собственники находятся в несоподчиненном положении в отношении друг друга как до возникновения отношений собственности, так и в период их существования, примером чего являются отношения общей (долевой и совместной) собственности.

Под другой разновидностью сложноструктурной модели права собственности традиционно понимается вертикальный (субординационный) вариант: по справедливому мнению исследователей, «в основе отношений собственности в этом случае лежат отношения зависимости (в определенной степени подчинения) участников, могущих выражаться... в вертикальных и диагональных связях»²².

В этой модели права собственности выделяются такие разновидности, как модель с разделенными правомочиями собственников (непосредственная сложноструктурная субординационная) и модель с разделенными правами собственности (опосредственная сложноструктурная субординационная).

Полностью соглашаясь с тем, что в современных условиях все разнообразие отношений собственности не может укладываться в классическую схему, известную еще в римском праве (наличие единственного субъекта присвоения в отношении определенного имущества – частного собственника, действующего в своем частном интересе и своею властью в

¹⁹ Мозолин В.П. Указ. соч. С. 39.

²⁰ Там же.

²¹ Там же. С. 40.

²² Там же.

экономическом смысле, что соответствует в праве институту права частной собственности, субъект которого совпадает с субъектом присвоения в экономическом смысле и наделяется правомочиями владения, пользования, распоряжения, используемыми им также своей властью и в своем частном интересе), необходимо признать, что развитие социально-экономических отношений порождает и более сложные структурные модели собственности, характерные как для частной, так и для публичной собственности.

Между тем, изложенные выше воззрения требуют, на наш взгляд, известного развития с учетом изменений действующего законодательства и опыта нормативного регулирования сложноструктурных отношений собственности в российском законодательстве, который далеко не всегда можно было признать удачным (например, доверительная собственность (траст)). В.П. Мозолин отмечает: «...Каждая из них (моделей права собственности. – В.Г.) имеет множество разновидностей, которые определяются историческими условиями их применения в каждом конкретном обществе»²³, а «переход к рыночной экономике, основанной на действии закона стоимости, требует принципиально новых решений, включающих в себя необходимость широкого внедрения в экономику субординационных сложноструктурных моделей права собственности... резервы использования многоструктурных моделей права собственности далеко еще не исчерпаны действующим законодательством. В перспективе они могут найти широкое применение в межгосударственных и федеративных отношениях применительно к объектам общего назначения...»²⁴.

Учитывая, что с 1992 г. социально-экономические условия в России, а также правовое регулирование отношений собственности значительно изменились, представляется возможным предложить наш уточненный подход к структурным моделям права собственности.

При анализе модели права собственности необходимо вычленить собственность как экономическую категорию, в первую очередь, отношения присвоения имущества, определив особенности возникающих отношений собственности в каждом конкретном случае (модель отношений собственности), а затем проанализировать правовое закрепление этой экономической модели в праве (модель права собственности). Таким образом, следует, на наш взгляд, выделять модели отношений собственности в экономическом смысле и модели права собственности в юридическом смысле.

Но, исходя из того, что сложноструктурная субординационная модель отношений собственности (отношения публичной собственности) безусловно существует, необходимо выяснить, каковы особенности правового регулирования этой модели и в чем они проявляются.

Сегодня, как представляется, речь может идти о единственной сложноструктурной субординационной модели права собственности – пра-

²³ Мозолин В.П. Указ. соч. С. 39.

²⁴ Там же. С. 45–46.

ве государственной (публичной) собственности, – соответствующей сложноструктурной субординационной модели отношений собственности – отношениям публичной собственности.

Праву государственной (публичной) собственности присущи одновременно наличие субординационных отношений между субъектами (федерация – субъект федерации) и наличие нескольких субъектов права собственности (федерация – субъект федерации) при сохранении принципа единства фонда государственной собственности, что как раз и свидетельствует о необходимости определения этих отношений как субординационной сложноструктурной модели.

Принципиально важно в связи с этим описать и проанализировать сложноструктурную модель права собственности, соответствующую сложноструктурной субординационной модели отношений собственности, с учетом сделанного выше заключения о фактической невозможности практического применения для правового оформления сложноструктурной субординационной модели отношений собственности в рамках правовой системы Российской Федерации предлагавшихся ранее правовых институтов «разделенных правомочий собственника» и «разделенных прав собственности».

Основываясь на изложенном подходе, попытаемся сформулировать актуализированное понятие о существующих на сегодня структурных моделях отношений собственности, которым отвечают соответствующие структурные модели права собственности.

Простая структурная модель отношений собственности: один субъект присвоения, действующий в своем интересе, все прочие субъекты для которого являются субъектами с чужими правами. Этой модели соответствует *правовой институт права частной собственности в его классическом понимании:* единственный субъект права собственности, обладающий правомочиями владения, пользования, распоряжения, осуществляющий их в отношении имущества своей единоличной частной властью и в своем единоличном частном интересе. Такая структура собственности и соответствующая ей структура права собственности характерны для отношений частной собственности физических и большинства юридических лиц.

Сложноструктурная горизонтальная (координационная) модель отношений собственности: два и более субъекта (сособственника) являются субъектами присвоения в отношении одного объекта (вещи). Сособственники совместно осуществляют в отношении объекта права владения, пользования, распоряжения в своем интересе, и в их отношениях отсутствуют элементы власти-подчинения. Такой модели соответствует *правовой институт права общей собственности (совместной и долевой).*

Сложноструктурная вертикальная (субординационная) модель отношений собственности: субъекты присвоения находятся не в координационных, а в субординационных отношениях, продиктованных наличием тех или иных вертикальных связей, элементов отношений власти-

подчинения. Многоуровневый характер публичной собственности, корреспондирующий многоуровневому характеру организации публичной власти, как раз и образует эту разновидность экономических отношений собственности. Такой модели соответствует *правовой институт права государственной (публичной) собственности* с закрепленными законом особенностями правового регулирования этих отношений, обусловленными природой возникающих социально-экономических отношений (субъект, объект, содержание, возникновение, прекращение, осуществление).

В рамках последней модели в ряде случаев общие правила гражданского оборота не действуют (например, применительно к возникновению и прекращению права собственности в рамках процедуры разграничения публичной собственности), имеют место специальные процедуры, установленные актами, имеющими публично-правовой характер. Субъекты права собственности в данном случае фактически не являются противостоящими собственниками, действующими в своем частном интересе.

Особо подчеркнем, что сложноструктурной субординационной модели отношений собственности, возникающей в сфере присвоения публичной собственности, не соответствует особый институт гражданского права: ей соответствует комплексный институт права государственной (публичной) собственности. Выше уже указывалось, что действующее гражданское законодательство не предусматривает в отношении реализации сложноструктурной субординационной модели отношений собственности, каковыми являются отношения государственной собственности, особых гражданско-правовых институтов («расщепленной собственности», «двойного права собственности», «разделенных прав собственности на имущество»). С учетом этого базовой гражданско-правовой моделью осуществления таких отношений собственности остается институт права собственности в его классическом понимании. Однако законодательство о праве государственной собственности, как и законодательство о праве собственности вообще, будучи комплексным, содержит публично-правовые элементы (в отношении субъектов, объектов, содержания, оснований возникновения и прекращения), которые позволяют говорить о существовании разновидности (типа) права собственности – права государственной (публичной) собственности в рамках классических институтов гражданского права.

Материал поступил в редакцию 10.11.09.