

Публичная форма собственности как инструмент конституционно-правового регулирования экономики



В.Д. Мазаев

профессор кафедры конституционного и административного права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук. Адрес: 101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: vmazaev9@mail.ru



Аннотация

В работе показывается правовое значение форм собственности для установления конституционной модели современной экономики, для обеспечения баланса частной и публичной сфер деятельности, поддержки перспективных и традиционных экономических укладов. С точки зрения методологии исследования в статье используются методы междисциплинарного анализа, а также приемы конституционной экономики. В статье особое внимание уделяется раскрытию социально-правовой природы публичной собственности. На основании анализа российского законодательства и практики Конституционного Суда Российской Федерации показывается качественное развитие правового содержания публичной собственности, доказывается самостоятельное регулятивное значение этого института. В последнее десятилетие с помощью публичной собственности законодатель предметно формирует публичное имущество, разграничивает собственность между разными уровнями власти, связывает границы своей власти над объектами имущества функциями и полномочиями органов власти, а также принципами целевого назначения и единства природы государственной и муниципальной собственности. Автор выделяет ряд проблем в регулировании вопросов публичной собственности, в том числе необходимость разработки более ясных критериев разграничения и перераспределения объектов публичного имущества, особенностей регулирования отдельных имущественных объектов, особенно объектов национального (публичного) достояния. Констатируется, что появление значительного объема нормативного материала по вопросам публичной собственности требует его систематизации и упорядочения в специальном федеральном законе. К важнейшим проблемам относится также появление различных квази-публичных форм собственности (формально частноправовых), с помощью которых государство значительно увеличивает свое присутствие в хозяйственной жизни (например, публично-правовые компании). Эти формы вносят дисбаланс в принципы свободы и равной правовой защиты участников экономической деятельности, а также являются экономически менее эффективными. В связи с этим предлагается расширить понимание публичной собственности, включив в нее собственность, находящуюся под прямым фактическим контролем государства. Это позволит обосновать потребность в новых правовых критериях определения государственного участия в хозяйственной сфере.



Ключевые слова

конституционная форма собственности, частная собственность, публичная собственность, субъекты публичной собственности, объекты публичной собственности, конституционные принципы экономической системы.

Библиографическое описание: Мазаев В.Д. Публичная форма собственности как инструмент конституционно-правового регулирования экономики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2017. № 3. С. 19–33.

JEL: K00; УДК:342

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.19.33

Постановка проблемы. В современной России важнейшей задачей является выбор стратегии и тактики ускоренного экономического развития в рамках рыночной парадигмы и в условиях замедления мирового экономического роста и экономических санкций. В центре решения этой задачи стоят вопросы структурной модернизации экономической модели и, в частности, правовых институтов и форм воздействия на экономическое развитие. К числу общих проблем российской экономической реальности следует отнести перегруженность государственного сектора и неэффективность государственной собственности¹. В связи с этим встает вопрос о роли государственной собственности, иных форм публичной собственности и их соотношении с частной формой собственности. Обоснованно ли публичная собственность занимает весомое положение в современном рыночном хозяйстве и в чем ее истинное назначение? В противном случае сложно опровергнуть устоявшийся довод ведущих цивилистов о политизированности формы собственности как таковой и об использовании публичной формы собственности как инструменте ограничения, сдерживания частной формы, создания неравных правовых условий в их соотношении на рынке². С другой стороны, стоит вопрос о переоценке роли частной собственности, о расширении участия общественных, публичных форм собственности в хозяйственной деятельности, об увеличении их видового многообразия³. Еще одним мотивом актуализации темы является обоснование необходимости появления новых форм собственности в хозяйственном обороте, например, собственности публично-правовых компаний⁴. Все эти вопросы так или иначе связаны с конституционной формой публичной собственности, ее назначением и правовым содержанием.

Значение формы собственности для конституционной экономической модели. Форма собственности есть политико-экономическое понятие, которое отражает особенности взаимоотношений субъектов в процессе хозяйствования, характеристик осуществления господства над объектами имущества и, в конечном счете, роли разных видов собственности в экономической модели.

В гражданском законодательстве принцип равенства участников, неприкосновенности собственности, свободы договора признается базовым в регулировании всех хозяйственных отношений независимо от состава участников гражданско-правовых отноше-

¹ По данным Федеральной антимонопольной службы, важнейшим фактором негативного влияния на российскую экономику является высокая степень участия государства в экономике. Так, по итогам 2015 года вклад государства и государственных компаний в ВВП России может составить около 70%, тогда как в 2005 году эта доля составляла около 35%. См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. ФАС РФ. 2016. С. 5–7. [Электронный ресурс]: //URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653> (дата обращения: 6.06.2017). При таком росте государственного участия полностью не выполнена ни одна мера главного раздела Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 «Новая модель экономического роста». См.: Белановский С.А. и др. Анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня. СПб., 2016. С. 38–50; Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р. Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. 2017. №4. С. 6,7, 26.

² Наиболее последовательно эту позицию отстаивают Е.А. Суханов и К.И. Скловский; см., напр.: Суханов Е.А. Гражданское право России — частное право. М., 2008. С. 180–181; Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. М., 2010. С. 223.

³ См., напр.: Мозолин В.П. Модернизация права собственности в экономическом измерении // Журнал российского права. 2011. №1. С. 28–30.

⁴ См., напр.: Серова О.А. Право собственности публично-правовых компаний // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 2. С. 15–22; Бакирова Е.Ю., Китаева А.Е. Право собственности государственной корпорации через призму конституционного разграничения форм собственности // Власть закона. 2014. № 1. С. 66–71.

ний, т.е. и форм собственности (ч. 1 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации)⁵. Для правил гражданского оборота наиболее предметным и понятным являются право собственности с соответствующим набором правомочий собственника и средства защиты этого права⁶. Конституционное право собственности как субъективное право является универсальным и распространяется на все формы собственности⁷. Поэтому значение формы собственности в хозяйственном обороте не имеет столь принципиального значения. Оно косвенно представляется в виде различий правовых статусов субъектов отношений собственности и особенностей объектов права собственности⁸.

В конституционном законодательстве закрепление открытого перечня форм собственности является политико-правовым актом, в основе которого лежат экономическая реальность и потребность общества в признании и равной правовой защите различных способов хозяйствования. На наш взгляд, конституционное назначение формы собственности отражается в следующем:

1) признание частных и общественных сторон в развитии экономической системы данного общества, право на их свободное и конкурентное существование при равной правовой защите⁹;

2) признание многообразия способов хозяйствования как философско-правовой базы современного демократического хозяйствования, а с другой стороны — поддержка тех форм экономической деятельности, которые наиболее соответствуют задачам, социально-экономическим потребностям, а также особенностям социально-экономического менталитета данного государства. Классическим примером служит закрепление в Конституции Российской Федерации на первом месте в перечне форм собственности частной собственности как инструмента преобразования, преодоления доминирования общественных форм собственности в советское время (ч. 2 ст. 8);

3) поддержка исторически сложившихся видов хозяйствования с целью обеспечения прав социальных (национальных, этнических) общностей, непосредственно связанных с ними. Характерным примером являются конституции стран Латинской Америки, где закрепляется общинная собственность индейских племен¹⁰. В России конституционное законодательство также устанавливает правовую форму признания разных видов традиционного хозяйствования за коренными малочисленными народами. Тем самым подтверждается многообразие форм собственности и необходимость обеспечения особенностей проживания отдельных социальных общностей¹¹;

⁵ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

⁶ Более подробно о подходах к понятию и форме собственности см., напр.: Рыженков А.Я., Черно морец А.Е. Очерки теории права собственности (прошлое и настоящее). Волгоград, 2005. С. 409–460; Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013. С. 85–96.

⁷ В решении Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания в Российской Федерации» от 22.11.2000 № 14-П сформулировано, что равная правовая защита собственности относится ко всем формам собственности // СЗ РФ. 04.12.2000. № 49. Ст. 4861.

⁸ См.: Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. М., 2017.

⁹ См.: Ильин И.А. Путь духовного обновления / Ильин И.А. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 1. М., 1993. С.276–277; Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М., 2003. С. 217.

¹⁰ Подробнее об особенностях экономической модели стран Южной Америки см.: Сорокова Е.А. Конституционно-правовое регулирование экономической сферы в странах Южной Америки: дис... к. ю. н. М., 2010. С.138–150.

¹¹ См., напр.: Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (на примере охоты) // Государство и право.2016. № 11. С. 32–42.

4) установление особых правовых режимов отдельных наиболее значимых для общества имущественных объектов;

5) учреждение конституционного статуса субъектов отношений собственности.

Таким образом, назначение формы собственности в конституционном регулировании состоит в формировании экономической модели, способной обеспечить баланс между частной и общественной средами хозяйственной деятельности, в том числе посредством поддержки наиболее перспективных способов хозяйствования, а также тех форм, которые являются исторически традиционными и обеспечивающими самобытность социальных и национальных групп в данном государстве.

Особая роль публичной формы собственности в построении экономической модели. Вопросы определения понятия. Нельзя не заметить, что в конституционном законодательстве большинства государств публичная форма собственности играет особую роль. Посредством ее устанавливаются те способы хозяйствования, которые призваны выражать общественные или государственные интересы, особое положение отдельных социальных групп, особенности и значимость отдельных объектов имущества. В последнее десятилетие в российской научной литературе проведен основательный анализ различных сторон публичной собственности¹². Вместе с тем отношение к данному понятию остается неоднозначным¹³. Наиболее неопределенным остается представление о понятии «публичная собственность», о правовом содержании и границах распространения, о субъектах и особенностях управления и т.д. При том что существуют разные, но взаимосвязанные аспекты данного понятия: субъективное право, правовой институт, совокупность имущества, способ экономической деятельности. В данной работе акцент делается на последнем значении публичной собственности.

На первый взгляд, понятие «публичная собственность как форма собственности» не имеет жестких рамок и обладает большой долей условности. Это объясняется тем, что:

1) в Конституции Российской Федерации учреждаются только две формы собственности — государственная и муниципальная. Эти формы в качестве научного обобщения можно отнести к публичной, если исходить из критерия субъектного состава (публично-властные образования);

2) если исходить из приоритета целевого назначения формы собственности, то частную собственность можно отнести к способу удовлетворения частного интереса, а публичную — к средству общественного служения. В этом случае трудно достигнуть чистоты обособления рассматриваемого понятия. Частная собственность может служить и достижению общественного блага, например, эффективный частный собственник и одновременно добросовестный налогоплательщик может быть надлежащим источником бюджетных средств, частный собственник может активно осуществлять социально значимые проекты или поддержку отдельным нуждающимся сообществам и гражданам¹⁴. В то же время государственная или муниципальная формы собственности могут

¹² Например: Винницкий А.В. Указ. соч.; Талапина Э.В. Публичное право и экономика. М., 2011; Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М., 2006; Она же. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. М., 2009.

¹³ См., напр.: Бородач М.В. Методологические превратности практической реализации норм Конституции России о формах собственности, или «Публична ли публичная собственность?»//Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12; Згонников П.П. Правовые позиции по вопросам соотношения собственности и права собственности//Современное право. 2016. № 2.

¹⁴ Современной тенденцией развития частной собственности является ее социализация, расширение публично-правовых обязанностей. См., напр.: Бухонова Л.Р. Конституционно-правовое регулиро-

служить интересам бюрократического партийно-хозяйственного аппарата, отдельных элит, олигархических кланов, национальных групп¹⁵;

3) в слове «публичный» применительно к собственности также акцент делается на открытости, доступности для общества, широких групп субъектов участвовать во владении, пользовании какими-либо материальными благами. В этом подходе главным является некий экономический плюрализм участников отношений собственности, а также открытость управления и распоряжения имущественными объектами. Так, в нашем гражданском законодательстве появилось понятие публичного акционерного общества, где согласно ст. 7 Федерального закона «Об акционерных обществах»¹⁶ и ст. 97 ГК нет единого собственника контрольного пакета акций, собственность расплывлена по многочисленным акциям.

На наш взгляд, понятие «публичность» применительно к конституционной форме собственности, прежде всего, указывает на два решающих аспекта: а) принадлежность вещей публично-властным субъектам и б) целевое назначение собственности, направленное на достижение общественного (и/или публичного) интереса. Согласно этим характеристикам, публичная собственность ближе всего к природе государственной и муниципальной форм собственности. Исходя из этого, публичную форму собственности можно считать собирательным понятием, характеризующим общие признаки указанных конституционных форм собственности. В этом контексте содержание данного понятия раскрывается в узком смысле слова.

Конституционно-правовое назначение публичной формы собственности. В качестве основной научной посылки следует сформулировать следующее: данное понятие является более качественным явлением, нежели собирательный термин и требует более высокого уровня конституционно-правового регулирования. Для пояснения этого тезиса можно представить следующие характеристики и доводы.

I. Оно дает представление о единой политико-экономической природе государственной и муниципальной форм собственности. Это предполагает законодательное закрепление универсальных подходов к статусу публичного имущества как единому народно-хозяйственному комплексу и, соответственно, к методикам и критериям его использования и распоряжения, к единству бюджетного и налогового процессов, к формам контроля и юридической ответственности собственников.

Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ) подтвердил единство природы государственной собственности, несмотря на гражданско-правовую самостоятельность субъектов этой формы собственности. Эта природа обусловлена «особенностями государственной собственности, ее предназначением как экономической основы для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁷.

вание частной собственности в современном мире. Тенденции и перспективы: автореф. дис... к. ю. н. М., 2016. С. 11–12.

¹⁵ По мнению ведущего специалиста по институциональной экономике, государственная собственность в условиях диктатуры может иметь сходство с частной собственностью. См.: Траутинн Э. Экономическое поведение и институты. М., 2001. С. 51.

¹⁶ Федеральный закон «Об акционерных обществах» от 26.12.1995 № 208-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

¹⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П «По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ» // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

При этом следует, что признаки единства государственной и муниципальной форм собственности не означают поглощения их публичной формой¹⁸. У каждой конституционной формы есть предназначение. Так, муниципальная собственность есть собственность населения муниципального образования, которая используется для решения вопросов местного значения (ч. 2 ст. 130 Конституции). Она, хотя и относится к публичной, но имеет собственную негосударственную природу и способы реализации.

II. Посредством формы публичной собственности признается наличие экономической основы публичной власти. Как таковая, идея взаимосвязи государственного суверенитета и публичной собственности в Конституции России не выражена. Но в доктринальном плане можно выделять основы экономического суверенитета государства в целом, экономическую основу публичной власти субъектов и муниципальных образований как признак их конституционной самостоятельности. В ряде позиций КС РФ отражена идея взаимосвязи публичной собственности и самостоятельности субъектов публичной власти. Так, в п. 3 Определения КС РФ от 19.05.2009 № 596-О-О указано, что объективной спецификой объекта публичной собственности (средства федерального бюджета) является поддержание экономического суверенитета государства¹⁹.

Российский законодатель и судебная практика расширяют представление о государственной и муниципальной формах собственности как имущественной, экономической основе публичной власти. Изначально эта идея заложена в конституционной трехуровневой модели публичной власти и трех видах публичной собственности. В ст. 214 и 215 ГК РФ закреплены общие положения об имущественной базе этих уровней власти. Далее в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁰ и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²¹ закреплены специальные главы: гл. IV.2. (экономическая основа деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ); гл. 8 (экономическая основа местного самоуправления в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

КС РФ подтвердил признание самостоятельной роли публичной собственности как материальной основы обеспечения функций государства и местного самоуправления, а также полномочий их органов. Эти положения, например, отражены в решениях относительно правового режима бюджетных средств различных уровней²²; государственного и муниципального имущества²³. Так, в Постановлении КС РФ от 22.06.2009 №10-П отмечено, что государственная собственность используется как материальная основа

¹⁸ Так, М.В. Бородач пишет о необходимости выделения лишь двух форм собственности (публичной и частной). См.: *Бородач М.В.* Указ. соч. С.13–14.

¹⁹ Вестник Конституционного Суда РФ. 2009. № 6.

²⁰ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

²³ См.: п. 2.1. Постановления Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П по делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

осуществления программ экономического, социального, культурного развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина²⁴.

III. Исходя из природы публичной собственности, законодатель установил жесткую взаимосвязь между властными полномочиями и публичным имуществом органов публичной власти. Так, в ст. 26.3 Федерального закона от 6.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляется принцип финансирования полномочий, отнесенных к компетенции субъекта за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации²⁵. Та же формула закреплена и в ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²⁶.

IV. Принцип жесткой взаимосвязи публичной собственности и властных полномочий сопровождается закреплением целевого назначения данного имущества. На наш взгляд, принцип целевого назначения является определяющим в оценке публичного способа хозяйствования. Так, если законодатель допускает, например, возможность органов власти субъекта Федерации выполнять за счет своего бюджета полномочия совместного ведения, прямо не закрепленные за ними в законе, но в то же время запрещает нецелевое использование бюджетных средств.

В решениях Конституционного Суда России подтвержден принцип целевого назначения публичного имущества. По вопросу принадлежности муниципального имущества указывается, что в муниципальной собственности может находиться имущество, прямо указанное в ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Но при этом «федеральный законодатель, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, если оно предназначено для осуществления возложенных на них полномочий»²⁷.

V. Использование природы публичной собственности при регулировании разграничения и перераспределения публичной имущества по уровням власти. Так, по вопросу разграничения государственной собственности в Постановлении Конституционного Суда от 30.06.2006 № 8-П выражена позиция о праве федерального законодателя разграничивать объекты публичного имущества исходя из единой природы государственной собственности²⁸. В п. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ («о монетизации льгот») установлена, по существу, разновидность административной процедуры передачи объектов собственности от одного субъекта к другому, из одного вида публичной собственности в другой. На наш взгляд, административный порядок передачи является элементом ограничения конституционного права собственности субъектов публичной власти. Вместе с тем в Постановлении Конституционного Суда от 30.06.2006 № 8-П и в его Определении от 07.12.2006 № 542-О положения указанной процедуры признаны не противоречащими Конституции России. Как некий реверанс конституци-

²⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 4 части второй статьи 250, статьи 321.1 Налогового кодекса Российской Федерации и абзаца второго пункта 3 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации ...»// СЗ РФ. № 27. 06.07.2009. Ст. 3383.

²⁵ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

²⁶ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П// СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264.

²⁸ СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117.

онному субъективному праву публичной собственности, Суд сделал оговорку и указание законодателю, в котором увязал данный порядок передачи с необходимостью волеизъявления субъекта РФ или органов местного самоуправления на такую передачу²⁹.

VI. Использование публичной формы собственности как способа защиты особо ценных и значимых для общества объектов имущества, формирование специальных правовых режимов принадлежности уникальных имущественных объектов. В ч. 1 ст. 9 Конституции России закреплен особый режим использования и охраны земли и природных ресурсов как основе жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Согласно ч. 2 ст. 9 Конституции, этот режим может осуществляться в рамках всех конституционных формах собственности. Федеральный законодатель пошел по пути закрепления общего конституционно-правового режима данных объектов на всей территории страны³⁰. Вместе с тем законодатель и Конституционный Суд распространили публичную форму собственности (прежде всего, федеральную) на эти объекты. Так, согласно Лесному кодексу, лесной фонд (это практически 90% леса и земли под ним) стали относиться к федеральной собственности. Согласно Постановлению Конституционного Суда от 9.01.1998 № 1-П по делу «О проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» закреплена формула, что лесной фонд ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода³¹. Данный подход использовался и в отношении других природных ресурсов (например, недр, объектов животного мира³²). На наш взгляд, Конституционный Суд Российской Федерации ввел новое понятие — «федеральная собственность особого рода», которая вызвана необходимостью усиления конституционной защиты наиболее значимых для многонационального народа объектов. В то же время с позиции других субъектов права собственности возникает вопрос о содержании нового понятия, пределах и границах использования.

VII. Форма публичной собственности наиболее органично взаимосвязана с объектами публичной собственности. Определение структуры публичной собственности, выделение, обособление в ее рамках тех или иных объектов являлось и является важнейшей политико-экономической и правовой задачей³³. Этот процесс охватывает и решение таких вопросов, как формирование, разграничение, перераспределение объектов публичной собственности. И в конечном счете эта проблема касается дифференциации правового регулирования их использования и распоряжения.

На сегодняшний день картина отграничения (обособления) объектов публичного имущества размыта, она разнесена по множеству законодательных и нормативных правовых актов разного уровня публичной власти. Вместе с тем к наиболее ясным элементам регулирования этого вопроса можно отнести:

²⁹ См.: СЗ РФ. 2006. № 28. Ст. 3117; СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1260.

³⁰ См.: *Петухова Е.П.* Конституционно-правовой режим природных ресурсов: автореф. дис... к. ю. н. М., 2015. С. 10–11.

³¹ См.: СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

³² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»// СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

³³ Наиболее подробно о развитии концепции объектов публичной собственности см.: *Винницкий А.В.* Указ. соч. С. 22–84.

1) основной границей внешнего обособления публичных объектов от частных выступают функции и полномочия публично-властных образований. Эта граница устанавливается «самоограничением» государства в частной сфере;

2) во внутренней структуре публичного имущества³⁴ критерием разграничения объектов также являются властные полномочия (и публичный интерес). Однако этот критерий охватывает не все объекты, относимые к публичной собственности. Например, природные ресурсы, в том числе лесной фонд, который относится к федеральной собственности особого рода по критерию уникальности для интересов всего многонационального народа. Кроме того, связь с полномочиями не всегда полно и точно выражена. Так, согласно п. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ³⁵ установлено, что в федеральной собственности может находиться: а) имущество, необходимое для обеспечения осуществления федеральными органами государственной власти полномочий в рамках их компетенции, в том числе имущество федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений; б) имущество, необходимое для обеспечения стратегических интересов России в области обороны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан; в) имущество, необходимое для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, государственных служащих, работников федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, включая нежилые помещения для размещения указанных органов, предприятий и учреждений.

Данная модель используется применительно и к имуществу субъектов федерации, и к муниципальной собственности. Однако посредством указанной модели можно любое имущество определить в качестве публичного.

Наиболее подробно перечень публичного имущества в увязке с полномочиями дается в федеральных законах об общих принципах организации органов государственной власти субъектов федерации и об общих принципах организации местного самоуправления. Следует признать, что принцип взаимосвязи полномочий органов публичной власти и необходимых ресурсов для их осуществления стал наиболее устойчивым критерием разграничения. Но подобный подход также нуждается в серьезном утонении, так как эти перечни чрезмерно изменчивы и нестабильны.

Если все же исходить из социального назначения объектов публичного имущества, то в структуре публичной собственности следует выделять: 1) национальное достояние (например, природные ресурсы, леса (лесной фонд), воды и т.д.) — федеральную собственность особого рода; 2) имущество, необходимое для обеспечения экономической основы деятельности публично-властных органов; 3) публичное имущество, с помощью которого обеспечивается решение отдельных функций властных органов, в том числе с целью получения прибыли и участия в хозяйственной деятельности.

Подобный подход в основном соответствует общеевропейской тенденции развития теории публичного имущества³⁶ и представлениям российских дореволюционных специалистов о природе и назначении государственного имущества. Так, И.И. Янжул вы-

³⁴ Следует заметить, что по вопросу содержания публичного имущества существуют множество неоднозначных подходов, которые не являются предметом рассмотрения данной статьи.

³⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов ...» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

³⁶ См.: Винницкий А.В. Указ. соч. С. 109–110.

делял два подхода к государственному имуществу. В широком смысле это всякое имущество, движимое или недвижимое, принадлежащее государству как нравственному лицу, как юридическому субъекту и/или находящееся во всеобщем пользовании всех жителей государства, или же вверенное правительству как представителю страны (например, крепости, дороги, правительственные здания, водные пути сообщения и т.д.). В узком смысле к государственному имуществу относятся те объекты, которые способны приносить доход казне (например, земля, леса, вещные права на пользование частным имуществом, всякого рода капиталы, принадлежащие правительству)³⁷.

Указанное выделение объектов публичного имущества по степени значимости для всего общества и государства требует большой ясности критериев разграничения и способов регулирования. Любая неопределенность в этом вопросе ведет к искажению границ и повышению риска огосударствления большей части имущественных объектов. Так, выделение в качестве особого вида публичной собственности лесного фонда, недр и т.д. до сих пор не сняло вопросов, почему именно федеральная собственность является исключительной гарантией обеспечения уникальности данных объектов, почему эта уникальность не может обеспечиваться государственной собственностью Федерации и субъектов Федерации совместно и т.д.?

VIII. Отдельной проблемой в регулировании отношений публичной собственности является имущество, принадлежащее на праве собственности государству и муниципальным образованиям, которое прямо или косвенно используется для извлечения прибыли, реализации ведомственных (частных) интересов и называется публично-частным³⁸. В российской правовой системе этот вопрос не урегулирован и, может быть, не имеет большой перспективы. Но он важен, чтобы, например, понять, как урегулировать статус подобного имущества, как оценивать его использование, как относиться к нему субъектам частной хозяйственной деятельности и гражданам. Например, государственные и муниципальные учреждения вправе оказывать услуги, часть из них бесплатные, а часть платные. Результаты ряда исследований нормативной базы и практики оказания этих услуг показывают, что остаются неясными критерии отнесения услуг, оказываемых как на безвозмездной, так и на возмездной основе. В результате население недовольно необоснованной ценой на публичные услуги и не понимает природы публичных функций и собственности³⁹.

IX. Особой проблемой являются объекты публичной собственности, которые выходят в гражданский оборот в тех или иных организационно-правовых формах, относящихся по ГК РФ к частной собственности. Например, государственные корпорации, государственные компании, единые хозяйствующие субъекты, публично-правовые компании наделяются публичным имуществом, публично-целевым назначением деятельности, обеспечиваются всей мощью федерального государства, в том числе материальной поддержкой в трудные минуты, а также делегированием части властных полномочий (отдельным публично-правовым компаниям). Все это позволяет говорить об огосударствлении гражданского оборота с использованием частноправовых форм. Ряд исследователей предлагает более точно определиться с этими формами, в том числе предлагает расширить виды форм собственности, включив в них собственность по-

³⁷ См.: Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. 4-е изд. СПб., 1904. С.59–60.

³⁸ Подробнее о данной категории см.: Винницкий А.В. Указ. соч. С.34–40, 108–110.

³⁹ См., напр.: Институт муниципальных услуг в России: современное состояние и направление развития / под ред. С.В. Кабышева, Н.Н. Чучелиной. М., 2014. С. 296–310.

добных субъектов⁴⁰. Нельзя не согласиться с А.В. Винницким, что право собственности указанных юридических лиц носит производный характер от публичной собственности, их имущество полностью подконтрольно публичным образованиям, обеспечивает выполнение части их функций и его можно назвать квази-публичной собственностью⁴¹.

Развивая данную позицию, стоит заметить, что значительная часть госсектора также может относиться к форме публичного хозяйствования. Согласно Докладу ФАС, существенное увеличение доли государства и государственных компаний в экономике страны развивает государственно-монополистические тенденции, что является общим отрицательным фактором дальнейшего развития экономики⁴². Расширение государственного сектора есть реальное доминирование государственного интереса и государственно-властных полномочий по его управлению в экономике. Его чрезмерное увеличение, во-первых, искажает баланс частного и публичного секторов, делает размытыми границы взаимодействия частного и публичного в деятельности органов власти на рынке; во-вторых, не обеспечивает равной правовой защиты всех форм собственности в хозяйственном обороте, должных границ участия публичных субъектов в частной сфере, ясности их статуса среди участников рынка.

Поэтому, чтобы представить подлинную картину экономико-правового воздействия государства на экономику, следует доктринально расширить понятие публичной формы собственности, включив в нее не только объекты, находящиеся на праве собственности публично-властных субъектов, но и все вещные и обязательственные права, которые позволяют осуществлять доминирующий контроль за экономическими субъектами на рынке, а также те субъекты хозяйственной деятельности (имущественные комплексы), которые находятся под прямым контролем государства. На наш взгляд, стоит прислушаться к позиции зарубежных экономистов, что даже «государственный контроль, несомненно, — худшая форма собственности»⁴³.

Х. Конституционная форма публичной собственности является основным инструментом обеспечения баланса между частным и публичным. Для частной формы собственности достаточно признания ее неприкосновенности и обеспеченности принципом верховенства права⁴⁴. Публичную форму, ее границы и объемы устанавливает государство. В этом смысле оно свободно в своем праве (в рамках Конституции) устанавливать параметры публичного хозяйства с учетом конституционных принципов рыночной экономики.

Несомненно, что в конституционных нормах не устанавливается конкретного рецепта оптимального для данного времени и состояния экономики соотношения частного и публичного. Вместе с тем, конституционные положения в сфере экономики позволяют соотносить действующий правовой механизм регулирования рынка с политико-экономическими реалиями. По мнению экономистов, как правило, компании с

⁴⁰ См.: Серова О.А. Указ. соч. С. 15,16, 20–22.

⁴¹ См.: Винницкий А.В. Указ. соч. С.140–141.

⁴² См.: ФАС РФ. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. 2016. С. 7.

⁴³ См.: Джонсон С. Компании с участием государства невыгодны для инвесторов // Ведомости. 25.09.2016. [Электронный ресурс]: // URL: <http://www.vedomosti.ru/finance/articles/2016/09/23/658291-gosudarstvennaya-sobstvennosti-hudshaya> (дата обращения: 10.06.2017)

⁴⁴ См.: Гаджиев Г.А. Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании / IV Московский юридический форум. 6.04.2017. С.21–22. [Электронный ресурс]: // URL:http://www.ksrf.ru/ru/News/Documents/report_%D0%93%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%B5%D0%B2_2017.pdf (дата обращения: 2.07.2017)

государственным участием, государственные компании, госкорпорации являются менее эффективными, нежели частные⁴⁵. Вопрос, насколько они менее эффективны, чем частные при решении данных государственных задач, считается неоднозначным. Однако имеются объективные показатели оценки места той или иной формы или разновидности государственной собственности. Например, ряд экономистов выделяет прямую и косвенную государственную собственность⁴⁶. В результате анализа деятельности предприятий они делают вывод, что косвенная государственная собственность более эффективна на рынке, чем прямая. Данный вывод подтверждает идею, что для поддержания результативного баланса частного и публичного в отношениях собственности необходим постоянный экономический мониторинг, «взвешивание» значения и объема каждой из форм собственности в общем экономическом порядке.

Выводы и постановочные вопросы.

1. Конституционная форма собственности являются необходимым элементом правового регулирования российской экономической модели, обеспечения необходимого баланса между частной и публичной сторонами хозяйственной деятельности.

2. Расширение государственного участия в экономике обуславливают появление различных новых форм и способов хозяйствования, увеличение публичного в частном секторе. Это, в свою очередь, предполагает уточнение конституционно-правовых границ присутствия государства в хозяйственной деятельности, сдерживание публичного в гражданском обороте. Гражданское законодательство в состоянии нивелировать особенности (и привилегии) статуса субъектов публичного права собственности.

3. Развитие правового содержания, широкое использование политико-экономической природы конституционной формы публичной собственности в федеральном и региональном законодательстве, в позициях Конституционного Суда, а также отсутствие системного подхода к нормативному регулированию публичной собственности позволяют говорить о необходимости упорядочения регулирования данных отношений. Прежде всего это касается формирования, разграничения, перераспределения объектов публичного имущества, критериев оценки использования, механизма управления, статуса субъектов публичного права в хозяйственной деятельности и т.д. В связи с этим следует поддержать идею о разработке и принятия федерального закона о статусе публичной собственности (или о государственном и муниципальном имуществе).

4. До сих пор остается нерешенной проблема использования категории «федеральная собственность особого рода». Подобное обособление собственности, называемой «национальное (публичное) достояние», в составе государственной формы собственности требует уточнения его правового содержания. В связи с этим необходима постановка вопроса, насколько федеральная государственная власть способна обеспечить рациональное использование уникальных объектов национального достояния, установить неординарность правового режима их использования?

5. Расширение содержания конституционной формы публичной собственности дает понятие о реальном публичном способе хозяйствования, о тех границах и формах, в которых происходит действительное взаимоотношение частной и публичной сторон хозяйственной деятельности. Данный подход направлен на упорядочение правового

⁴⁵ Например: Джонсон С. Указ. соч.; Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р. Указ. соч. С. 8.

⁴⁶ Прямая собственность предполагает, что распоряжение акциями (долями), находящимися в федеральной собственности, осуществляется непосредственно уполномоченными органами государственной власти. В случае косвенной собственности государство владеет акциями компании через иные организации (или цепочку организаций). См.: Там же. С. 14.

регулирования участия государства в частной сфере, выставление правовых «реперов» вмешательства государства в хозяйственный оборот с использованием частноправовых форм, снижение роли «притворных частных форм» публичного хозяйствования, повышение степени защищенности частных субъектов, определенность в гражданском законодательстве.



Библиография

Абрамов А., Радыгин А., Чернова М., Энтов Р. Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 5–38.

Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 2003. 635 с.

Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. М.: Норма, 2009. 368 с.

Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М.: Наука, 2006. 268 с.

Бакирова Е.Ю., Китаева А.Е. Право собственности государственной корпорации через призму конституционного разграничения форм собственности // Власть закона. 2014. № 1. С. 66–71.

Бородач М.В. Методологические превратности практической реализации норм Конституции России о формах собственности, или «Публична ли публичная собственность?» // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 12. С. 10–14.

Бухонова Л.Р. Конституционно-правовое регулирование частной собственности в современном мире. Тенденции и перспективы: автореф. дис... к. ю. н. М., 2016. 36 с.

Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с.

Згонников П.П. Правовые позиции по вопросам соотношения собственности и права собственности // Современное право. 2016. № 2. С. 57–61.

Институт муниципальных услуг в России: современное состояние и направление развития / под ред. С.В. Кабышева, Н.Н. Чучелиной. М.: Городец, 2014. 400 с.

Кряжков В.А. Право коренных малочисленных народов на традиционное природопользование (на примере охоты) // Государство и право. 2016. № 11. С. 32–42.

Петухова Е.П. Конституционно-правовой режим природных ресурсов: автореф. дис... к. ю. н. М., 2015. 25 с.

Серова О.А. Право собственности публично-правовых компаний // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 2. С. 15–22.

Суханов Е.А. Вещное право: научно-познавательный очерк. М.: Статут, 2017. 560 с.

Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. 4-е изд.. СПб: Типография М. Стасюлевича, 1904. 205 с.

Public Form of Property as an Instrument of Constitutional Law Regulation of the Economy



Vladimir D. Mazaev

Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Law Faculty, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia. E-mail: vmazaev@mail.ru



Abstract

The work shows the legal significance of the forms of ownership for establishing the constitutional model of the modern economy, for ensuring the balance of private and public spheres of activity, supporting promising and traditional economic structures. Using the methods of interdisciplinary

analysis, as well as the methods of the constitutional economy, special attention is paid to the disclosure of the socio-legal nature of public property. Based on the analysis of Russian legislation and the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, the qualitative development of the legal content of public property is shown, and the independent regulatory significance of this institution is proved. In the past decade, through the public ownership, the legislator lawfully forms public property, divides the property into different levels of power, connects the boundaries of its power over the objects of property with functions, powers of the authorities, the principle of special-purpose designation and the principle of the unity of nature of state and municipal property. There are a number of issues in regulating aspects of public property, including the need to develop more clear criteria for the delineation and redistribution of public property objects, the peculiarities of the regulation of certain property objects, especially the objects of the national (public) property. It is stated that the appearance of a significant amount of regulatory material on issues of public property requires its systematization and streamlining in a special federal law. The emergence of various quasi-public forms of property (formally private law), through which the state significantly increases its presence in the economic life (for example, public-law companies), also belongs to the most important problems. These forms introduce an imbalance in the principles of freedom and equal legal protection of participants in economic activity, and are also economically less effective. In this regard, it is proposed to expand the understanding of public property by including in it the property that is under the direct actual control of the state. This will make it possible to justify the need for new legal criteria for determining state participation in the economic sphere.



Keywords

constitutional form of property; private property; public property; subjects of public property; objects of public property; constitutional principles of the economic system.

Citation: Mazaev V.D. (2017) Public Form of Property as an Instrument of Constitutional Law Regulation of Economy. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 19–33 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2017.2.19.33



References

- Abramov A., Radygin A., Chernova M., Entov R. (2017) Gosudarstvennaya sobstvennost i chaharakteristiki effektivnosti [The State Ownership and its Efficiency]. *Voprosy ekonomiki*, no 4, pp. 6,7, 26.
- Alekseev N.N. (2003) *Russkyi narod i gosudarstvo* [Russian People and the State]. Moscow: Agraf, p. 217 (in Russian)
- Andreeva G.N. (2006) *Ekonomicheskaya konstitutcia v zarybeznykh stranah* [The Economic Constitution in Foreign Countries]. Moscow: Nauka, 268 pp. (in Russian)
- Andreeva G.N. (2009) *Instituty sobstvennosti v konstitutciyakh zarubezhnykh stran and Rossyiskoi Federacii* [The Institution of Property in Constitutions of Foreign Countries and Constitution of the Russian Federation]. Moscow: Norma, 368 p. (in Russian)
- Bakirova E.Yu., Kitaeva A.E. (2014) *Pravo sobstvennosti gosudarstvennykh korporatsiy cherez prizmy konstitucionnogo razdelehiya form sobstvennosti* [Right of Ownership of State Corporations through the Prism of the Constitutional Separation of Forms of Ownership] *Vlast zakona*, no 1, pp. 66–71.
- Mozolin V.P. (2011) Modernizatsia prav sobstvennost iv ekonomicheskom izmerenii [Modernization of Property Rights in Economic Measurement]. *Zhurnal rossyiskogo prava*, no 1, pp. 28–30.
- Petukhova E.P. (2015) *Konstitucionno-pravovoy regime prirodnkh resursov* [The Constitutional Regime of Natural Resources]. Candidate of Juridical Sciences Thesis Summary. Moscow, p. 10–11.
- Ryzhenkov A.Y., Chernomorets A.E. (2005) *Ocherki teorii prava sobstvennosti* [The Essays on the Theory of Property Rights]. Volgograd: Panorama, pp. 409–460 (in Russian)
- Serova O.A. (2017) *Pravo sobstvennosti publichno-pravovykh kompaniy* [The Right of Ownership of Public Law Companies]. *Zakony Rossii*, no 2, pp. 15–22
- Sklovsky K.I. (2010) *Sobstvennost v chastnom prave* [The Property Law]. Moscow: Statute, 223 p. (in Russian)
- Sukhanov E.A. (2008) *Grazhdanskoye pravo Rossii: chastnoy epravo* [The Civil Law of Russia: Private Law]. Moscow: Statut, pp. 180–181

Sukhanov E.A. (2017) *Pravo sobstvennosti* [The Property Law]. Moscow: Statut, 390 p. (in Russian)

Talapina E.V. (2011) *Publichnoe pravo i ekonomika* [Public Law and Economy]. Moscow: Wolters Kluwer, 365 p. (in Russian)

Vinnitsky A.V. (2013) *Publichnaya sobstvennost* [The Public Property]. Moscow: Statute, 351 p. (in Russian)

Zgonnikov P.P. (2016) *Provovye pozitsii po sootnosheniu sobstvennosti i prava sobstvennosti* [Legal Positions on Correlation between Property and Property Rights]. *Sovremenoye pravo*, no 2, pp. 57–61.