

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ
УДК 342.9



Административно-правовое регулирование публичного имущества

Анастасия Павловна КОЙНОВА ✉

ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина»
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

✉ coinowaa@yandex.ru

Аннотация. Определено понятие публичного имущества, выделены его виды в зависимости от функций государства. Особое внимание уделено административно-правовому регулированию публичного имущества. Рассмотрена проблематика регулирования отношений, связанных с государственным и муниципальным имуществом, которые находятся в области управления как гражданскими нормами, так и административным законодательством. Приведен сравнительно-правовой анализ зарубежных стран. Сделан вывод о необходимости разработки и принятия федерального закона о государственном и муниципальном имуществе.

Ключевые слова: публичное имущество, общее пользование, государственная собственность, правовое регулирование, административно-правовой режим

Для цитирования: Койнова А.П. Административно-правовое регулирование публичного имущества // Державинский форум. 2023. Т. 7. № 1. С. 53-61.

ORIGINAL ARTICLE
UDC 342.9

Administrative and legal regulation of public property

Anastasia P. KOINOVA ✉

Derzhavin Tambov State University
33 Internatsionalnaya St., Tambov, 392000, Russian Federation

✉ coinowaa@yandex.ru

Abstract. The concept of public property is defined, its types are distinguished depending on the functions of the state. Special attention is paid to the administrative and law regulation of public property. The problems of regulation of relations related to state and municipal property, which are both in the field of management of civil norms and administrative legislation, are considered. A comparative law analysis of foreign countries is given. It is concluded that it is necessary to develop and adopt a federal law on state and municipal property.

Keywords: public property, common use, state property, legal regulation, administrative and law regime

For citation: Koinova, A.P. (2023). Administrative and legal regulation of public property. *Derzhavinskii forum = Derzhavin Forum*, vol. 7, no. 1, pp. 53-61. (In Russ., abstract in Eng.)

ВВЕДЕНИЕ

Публичное имущество выступает одним из важнейших экономических ресурсов любого государства, что обуславливает актуальность выбранной тематики. Исходной предпосылкой для существования в России публичной формы собственности являются ее исторические корни. С древности государство обладало большим объемом территории и имущества, такая тенденция прослеживается во всех периодах российской истории, заканчивая советским. Эффективно управляя своей собственностью, государство может как увеличить доходы бюджета, так и улучшить экономические институты, обеспечить их развитие. В современном мире предпосылками к существованию названной формы собственности является развитие основ социального государства, а также уязвимость некоторых мест рынка, требующих государственного вмешательства. В настоящей работе перед нами определена цель – изучить нормативно-правовую регламентацию отношений, связанных с использованием публичного имущества, его современное состояние и перспективы развития в российской правовой системе. Это предопределило ряд задач: рассмотрение понятия публичного имущества, проведение сравнительно-правового анализа института за рубежом, выявление степени и содержания правового регулирования рассматриваемых отношений. Изучение степени нормативно-правовой институционализации публичного имущества потребовало применения специально-юридических (формально-правовой, который заключался в исследовании правовых понятий и категорий; сравнительно-правовой, который заключался в сопоставлении института публичного имущества в России и за рубежом) методов наряду с такими общенаучными методами, как анализ, индукция, дедукция, сравнение и моделирование.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Публичное имущество – совокупность природных и имущественных объектов, находящихся в общедоступном пользовании всего общества. Оно необходимо для реализации внешних и внутренних задач, возложенных на государство, «именно целевое назначение имущества, отражающее тот или иной публичный интерес, способно снабдить деятельность государственной и муниципальной администрации требуемым вектором и достаточной «энергией для движения» [1, с. 106]. Проблематика, связанная с институтом государственной собственности, является актуальной, так как механизм правового регулирования этого института имеет тесную связь с суждениями о степени участия государства в экономике. На сегодняшний день существует множество подходов к пониманию роли государства в экономической сфере, из них можно выделить два основных: либерализм и этатизм. Либерализм базируется на позиции уменьшения роли государства в сфере экономики. Этатизм, напротив, основывается на положении обоснованной и значительной роли присутствия государства в регулировании экономических процессов. Несмотря на широкое проявление и внедрение идей и подходов либерализма, в Российской Федерации публичные образования по-прежнему выступают наиболее масштабными собственниками. Это предопределено как историческими предпосылками, так и структурой современной экономики.

Группировка объектов публичной собственности осуществляется с помощью классификации, которая раскрывает суть и предназначение имущества, определяет порядок его использования. В Российской Федерации существует базовое разделение публичного имущества на: общего пользования; представляемое частным лицам; обеспечивающее публично

значимую деятельность [2, с. 86]. Изучение данного института невозможно без обращения к опыту зарубежных стран. Так, во Франции, принятой считать родной классического административного права, выделяется институт публичной собственности, который подразделяется на имущество общенародного пользования и имущество публичных служб [3, р. 9], а, к примеру, в Германии институт публичной собственности официально не признан, поэтому публично-вещное право относится к общему административному праву [4, S. 33].

Рассмотрим административно-правовой режим публичного имущества общего пользования. Под ним понимаются объекты государственной и муниципальной собственности, которые свободно используются неограниченным кругом лиц без специального разрешения публичной администрации. Публичное имущество общего пользования обеспечивает естественные потребности человека и благоприятные условия его жизнедеятельности [5, с. 38].

Данный правовой феномен был выявлен еще Древнем Риме и закреплен в римском праве, впоследствии это стало основой для принятия соответствующих доктрин во Франции, Испании и других странах [3, р. 29]. Правовая природа института публичного имущества общего пользования вызывает множество дискуссий между исследователями; так, Ф. Регельсбергер и Э.И. Беккер считали его частным, а О. фон Гирке – субъективным публичным правом (цит. по: [6, с. 5]).

В отечественной науке вопрос о публичном имуществе общего пользования стал разрабатываться в конце XIX – начале XX века. А.А. Трифионов склонялся к мнению, что публичные вещи – объект общественной свободы [7, с. 68], А.А. Рождественский, напротив, отвергал публичный характер «публичных» вещей [8, с. 254]. И.И. Евтихийев, изучая обзор литературы

на эту тему, сделал заключение, что природа права общего пользования спорна и выступает скорее частью экономической свободы. В период советской власти государственное имущество общего пользования приобрело статус общенародного достояния. Изучение этого вопроса перестало быть актуальным в СССР, по сравнению с зарубежными странами и дореволюционной Россией, где было четкое разделение частного и публичного права. На современном этапе субъективные права (как физических, так и юридических лиц) на имущество общего пользования подтверждает действующее законодательство страны.

Большинство наших активностей, с которыми мы сталкиваемся ежедневно, неразрывно связаны с государственным имуществом общего пользования. При этом мы не замечаем взаимодействия с ним, но, если наши права будут ущемлены, мы станем участниками правоотношений, сложившихся по поводу имущества общего пользования. Другими участниками данных правоотношений будут являться субъекты управления имуществом, которые обеспечивают должные условия использования объектов, а также привлеченные ими лица. Субъектами выступают органы публичной администрации, выполняя обязанности и осуществляя правомочия публичного собственника. На федеральном уровне Рослесхоз создан для управления лесами, Росавтодор – автомобильными дорогами, Росводресурсы – водными объектами и др.¹ Важным является разграничение субъектов административного управления публичным имуществом, отвечающих за организационно-распорядительные полномочия, и «управляющих», которые пред-

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти (ред. от 15.07.2022): Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 // СЗ РФ. 2020. № 4. Ст. 346.

полагают ведение хозяйственной деятельности (специализированные государственные службы). Содержание приведенных отношений состоит в свободной реализации физическими и юридическими лицами права на использование публичного имущества для личных потребностей, в свою очередь органы публичной администрации должны обеспечивать это. Права частных лиц и организаций в отношении государственного имущества общего пользования обозначены в законодательстве (пункт 1 статьи 262 Гражданского кодекса РФ; часть 4 статьи 11 Водного кодекса РФ; статья 11 Лесного кодекса РФ).

Перейдем к административно-правовому режиму публичного имущества, предоставляемого частным лицам. Множество государственных объектов может эффективно использоваться, если предоставлять их отдельным частным лицам. В связи с либерализацией экономики государство не вправе оставлять в своей собственности излишнее имущество, которое оно могло бы использовать в своих целях, к примеру, исключительно для дохода. В то же время перед государством стоят задачи по сохранению стабильности экономического благополучия, в результате чего возникает необходимость в устойчивой экономической базе. Для реализации потребностей частных лиц в составе публичной собственности должен образоваться некоторый объем имущества, предназначенный исключительно для этой категории субъектов.

Государственное имущество может передаваться в различных правовых формах, таких как: временное пользование (распространенная форма предоставления имущества); передача ее в собственность. Во временное пользование государство передает частным лицам следующие объекты: изъятые или ограниченные в обороте, способные удовлетворить частные потребности ввиду ограниченного пользо-

вания (участки природного пользования); не подлежащее отчуждению имущество для поддержки определенных категорий лиц (нуждающихся); временно не обеспечивающие государственные функции. Передача публичного имущества в собственность происходит, если потребности частных лиц не могут быть удовлетворены посредством временного пользования объектами.

Участниками таких правоотношений являются непосредственно субъекты управления имуществом, а также претенденты на пользование публичным имуществом. Публичная администрация вправе привлекать и создавать организации для реализации своих функций, как и в случае с публичным имуществом общего пользования. Действующее законодательство предусматривает возможность привлечения публичной администрацией третьих лиц (специализированные организации), когда государственный орган выступает организатором аукциона в отношении публичного имущества. Также важно различать частных лиц, которые выступают претендентами и которые будут являться пользователями. Претенденты обладают правами на предоставление им объектов, а пользователи уже обладают правами на само имущество.

Заклчительным видом классификации рассматриваемых режимов является административно-правовой режим публичного имущества, обеспечивающего публично значимую деятельность. Государство должно осуществлять функции, ориентированные на интересы общества. Обладая сформированной имущественной базой объектов, оно способно осуществлять деятельность в социально-экономической сфере для обеспечения потребностей граждан. Тем самым публичная власть гарантированно обеспечивает осуществление государственно значимой деятельности. Среди публичного имущества, предназначенного для пуб-

лично значимой деятельности, можно выделить такие виды: имущество, обеспечивающее предоставление публичных услуг (здравоохранение, образование, культура); имущество, обеспечивающее общезначимую экономическую деятельность (унитарные предприятия, пакеты акций); имущество, обеспечивающее иную публично значимую деятельность (имущество военного назначения).

Участники данных правоотношений являются субъектами управления публичным имуществом (публичная администрация); субъектами, которые осуществляют публичную деятельность, пользуясь государственным имуществом; а также субъектами, в интересах которых осуществляется деятельность (физические и юридические лица). Содержание включает обязанности и полномочия публичной администрации по управлению публичным имуществом. Если же публичная администрация перекладывает свои функции на специализированные организации, то управление будет осуществляться и имуществом, и организациями. Деятельность таких организаций регламентируется публично-правовыми нормами, чем обеспечивается выполнение государственных функций.

В некоторых зарубежных странах существует похожая категория организаций, которые обеспечивают публично значимую деятельность; рассмотрим ее на примере Франции, где такие субъекты именуются публичными службами (*service public*). Приведенное явление нашло свое отражение в трудах Л. Дюги [9, р. 74]. В XX веке стали выделять имущество публичных служб, а на современном этапе это представлено в статье L2111-1 Общего кодекса собственности лиц публичного права Франции (2006 г.), которая гласит: «имущество, которое принадлежит субъекту публичного права и специально при-

способлено для осуществления функций публичной службы»².

В регулировании института публичной собственности может быть выделено три блока норм, носящих как отраслевой, так и межотраслевой характер. К первому относится гражданское законодательство, в его основу легли конституционные принципы, что закрепило содержание права собственности. Ко второму разделу регулирования института добавляются положения законодательства об организации государственной власти, местного самоуправления; земельный, лесной, водный и иные кодексы. Третий блок составляет регламентация деятельности по обеспечению имуществом государственных функций публичной администрацией. Данный раздел характеризуется изменением режима имущества относительно конкретных публичных образований, а также в нем преобладают административно-правовые нормы. Отсюда следует, что правовая регламентация публичной собственности состоит из норм законодательства, затрагивающих как частные, так и публичные отрасли права. Образующаяся при этом взаимосвязь норм отражает межотраслевую правовую природу института публичного имущества. С одной точки зрения, государство является собственником и должно подчиняться гражданско-правовым нормам, а с другой – управление государственным имуществом – это административные правоотношения, регулирование которых исходит из норм публичного права, отличающихся императивностью и властным характером. Полагаем, что детальный разбор содержания правового регулирования рассматриваемого института образуют детерминант

² *Légifrance – Le service public de la diffusion du droit.* URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070299/LEGISC TA000006148768 /#LEGISCTA000006148768 (accessé: 20.11.2022).

преобладания административно-правовой стороны публичного имущества.

На современном этапе правовое регулирование государственных имущественных отношений не является до конца сложившимся институтом административного права. Существует несколько источников правового регулирования, в которых определяются основные цели, задачи и функции государственной политики Российской Федерации, связанные с использованием государственного имущества. Одним из них является Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации»³. Приведенный акт состоит из двух разделов; в первой части приводятся принципы, механизмы и цели, в отношении к повышению эффективности управления публичным имуществом, а во второй части обозначаются вопросы направления политики в сфере приватизации государственной собственности. Основные положения Концепции 1999 г. были реализованы в нормах российского права. Однако современные тенденции доказывают, что отдельные отрасли экономики нуждаются в государственном участии.

Для оптимизации структуры федерального имущества (его экономического роста), а также формирования экономической базы для деятельности публично-правовых образований Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 была утверждена государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»⁴. Однако в программе не были опре-

делены формы и средства правового регулирования в сфере управления имуществом в государственном секторе экономики, а также отсутствовали механизмы учета и баланса публичных и частных интересов в сфере отношений, связанных с федеральным имуществом.

Также вопросы управления государственным имуществом были обозначены в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. от 29 сентября 2018 г.⁵ В документе провозглашается минимизировать участие государства на конкурентном рынке, сократить количество образований с государственным участием. Примечательно, что государство хочет достичь эффективности, совершенствуя систему управления публичным имуществом, посредством использования механизма перераспределения имущества или передачи на другой уровень собственности.

Анализ приведенных нормативных актов позволяет увидеть пробелы в регулировании отношений, связанных с публичным имуществом, а также общие проблемы участия государства в экономическом секторе.

Государственное управление осуществляется при помощи работы органов исполнительной власти, для увеличения их эффективности функционирования требуется административно-правовое воздействие. В рамках административного права выделяют административно-имущественное право, которое регулирует процессы, связанные с имущественной базой государства для выполнения функций публичной администрацией. К обозначенным процессам относят: принятие

³ О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024 // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626.

⁴ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление феде-

ральным имуществом»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 327 (ред. от 29.03.2019). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

⁵ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

публичной администрацией планов в отношении публичного имущества; деятельность публичной администрации по координации имущества, а также деятельность по исполнению обязанностей как публичного собственника; регулирование процессов организационного характера (учет и контроль публичного имущества). Источники административно-имущественного права Российской Федерации достаточно несистематизированны, характеризуются пробелами и недостатками.

Проводя аналогию российской системы регулирования с отдельными зарубежными странами, можно заметить другой подход к нормам административного права в направлении публичного имущества. В табл. 1 представлена регламентация отношений публичной собственности в странах Европы, а также в странах ближнего зарубежья.

Заострим внимание на общем Кодексе собственности лиц публичного права во Франции. К его отличительным чертам можно отнести: выделение публичного домена и его особый правовой статус, исключающий ограничение; прямое предназначение для осуществления публичных функций; регулирование публичного домена административным правом; не входит в предмет гражданско-правового регулирования.

В 2019 г. Минэкономразвития России подготовили проект Федерального закона «О государственном и муниципальном имуществе»⁶, где были обозначены основания и порядок оборота публичного имущества. На данном этапе проект не получил надлежащего продолжения и

⁶ О государственном и муниципальном имуществе: Проект Федерального закона (подготовлен Минэкономразвития России, ID проекта 01/05/09-19/00095159) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 07.10.2019). Доступ из СПС КонсультантПлюс.

формализации в виде законодательной инициативы, полагаем, что следует вернуться к этому вопросу и обеспечить унификацию норм о публичном имуществе.

Таблица 1
Законодательство зарубежных стран
в сфере регулирования публичного
имущества

Table 1
Legislation of foreign countries in the field
of regulation of public property

Страна	Название нормативного акта
Франция	Общий кодекс собственности лиц публичного права (Code general de la propriete des personnes publiques) ⁷
Испания	Закон об имуществе публичной администрации (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Publicas) ⁸
Казахстан	Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 г. № 413-IV «О государственном имуществе» (Мемлекеттік мүлік туралы) ⁹

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из проведенного формально-юридического и сравнительно-правового анализа института публичной собствен-

⁷ Code général de la propriété des personnes publiques – Légifrance. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070299/> (accessé: 29.11.2022).

⁸ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Publicas. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20254> (acceder: 29.11.2022).

⁹ О государственном имуществе: Закон Республики Казахстан от 01.03.2011 № 413-IV. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000413> (дата обращения: 29.11.2022).

ности и его правового регулирования, мы приходим к выводу о необходимости систематизации норм административно-правового регулирования публично-имущественных отношений в российской правовой системе путем разработки и введения в действие федерального закона о государственном и муниципальном имуществе. Некоторые положения Французского кодекса будут представляться

положительным опытом для российской правовой действительности. Стоит отметить, что институт публичного имущества в России имеет свою специфику, которой стоит придерживаться при разработке законодательного акта. Полагается необходимым создание в России особого правового режима для государственной собственности по причине ее публичного назначения.

Список источников

1. Винницкий А.В. Публичная собственность. М.: Статут, 2013. 732 с. <https://elibrary.ru/sichbd>
2. Винницкий А.В., Двинских Д.Ю., Запольский С.В. и др. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы / под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: Юстиция, 2018. 306 с. <https://www.elibrary.ru/xpfbpn>
3. Auby J.-M., Bon P., Auby J.-B. Droit administratif des biens. 4 ed. P.: Dalloz, 2003. 311 p. URL: https://openlibrary.org/works/OL629257W/Droit_administratif_des_biens (accessé: 20.11.2022).
4. Papier H.-J. Recht der öffentlichen Sachen. 3 Aufl. Berlin: De Gruyter, 1998. 192 S. <https://doi.org/10.1515/9783110888614>
5. Елистратов А.И. Административное право. М.: Тип. И.Д. Сытина, 1911. 235 с. <https://search.rsl.ru/ru/record/01003778702?ysclid=le49bab9f8822361842>
6. Карадже-Искров Н.П. Публичные вещи. Иркутск, 1927. Вып. 1. 79 с. <https://search.rsl.ru/ru/record/01008994131?ysclid=le49dx35i1199012638>
7. Трифионов А.А. Краткий курс полицейского права. Спб.: Изд. штаб-ротмистр гр. Валуев, 1888. 450 с. <https://search.rsl.ru/ru/record/01003550901?ysclid=le49fh5wiq176655784>
8. Рождественский А.А. Теория субъективных публичных прав: критико-систематическое исследование. Ч. 1. М.: Печ. А.И. Снегиревой, 1913. 300 с. <https://search.rsl.ru/ru/record/01003537423?ysclid=le49i6btnc368677358>
9. Duguit L. Traité de droit constitutionnel. T. II. La théorie générale de l'état. P.: Vocard, 1928. 730 p. URL: <https://archive.org/details/traiteddroitco01dugu/page/n11/mode/2up> (accessé: 30.11.2022).

References

1. Vinnitskii A.V. (2013). *Publichnaya sobstvennost'* [Public Property]. Moscow, Statut Publ., 732 p. (In Russ.) <https://elibrary.ru/sichbd>
2. Vinnitskii A.V., Dvinskikh D.Yu., Zapolskii S.V. et al. (2018). *Pravovoe administrirovanie v ekonomike. Aktual'nye problemy* [Legal Administration in the economy. Actual problems]. Moscow, Yustitsiya Publ., 306 p. (In Russ.) <https://www.elibrary.ru/xpfbpn>
3. Auby J.-M., Bon P., Auby J.-B. (2003). *Droit administratif des biens*. Paris, Dalloz Editeur, 311 p. (In Fre.) Disponible: https://openlibrary.org/works/OL629257W/Droit_administratif_des_biens (accessé 20.11.2022).
4. Papier H.-J. (1998). *Recht der öffentlichen Sachen*. Berlin, De Gruyter Verlag, 192 S. (In Ger.) <https://doi.org/10.1515/9783110888614>
5. Elistratov A.I. (1911). *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, Sytin I.D. Printing House, 235 p. (In Russ.) <https://search.rsl.ru/ru/record/01003778702?ysclid=le49bab9f8822361842>

6. Karadzhe-Iskrov N.P. (1927). *Publichnye veshchi* [Public Things]. Irkutsk, issue 1, 79 p. (In Russ.) <https://search.rsl.ru/ru/record/01008994131?ysclid=le49dx35i1199012638>
7. Trifonov A.A. (1888). *Kratkii kurs politseiskogo prava* [A Short Course in Police Law]. St. Petersburg, Staff captain Valuev Publ., 450 p. (In Russ.) <https://search.rsl.ru/ru/record/01003550901?ysclid=le49fh5wiq176655784>
8. Rozhdestvenskii A.A. (1913). *Teoriya sub"ektivnykh publichnykh prav: kritiko-sistematicheskoe issledovanie* [The Theory of Subjective Public Rights: A Critical and Systematic Study]. Moscow, A.I. Snegireva Print, Pt 1, 300 p. (In Russ.) <https://search.rsl.ru/ru/record/01003537423?ysclid=le49i6btnc368677358>
9. Duguit L. (1928). *Traité de droit constitutionnel. T. II. La théorie générale de l'état*. Paris, Boccard Editeur, 730 p. (In Fre.) Disponible: <https://archive.org/details/traitededroitco01dugu/page/n11/mode/2up> (accessé 30.11.2022).

Информация об авторе

Койнова Анастасия Павловна, студентка института права и национальной безопасности, Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация, coinowaa@yandex.ru

Information about the author

Anastasia P. Koinova, Student of Law and National Security Institute, Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation, coinowaa@yandex.ru

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 12.12.2022
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 06.03.2023
Принята к публикации / Accepted for publication 20.03.2023