

УДК 347.23



О СОДЕРЖАНИИ И ОБЪЕКТАХ ПРАВА ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

© 2025 г. В. К. Андреев

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: andlaw@mail.ru

Поступила в редакцию 24.10.2024 г.

Аннотация. Признание Конституцией РФ разных форм собственности означает, что публичная, и прежде всего федеральная, собственность не могут быть построены по образцу частной собственности. Каждая форма собственности регулируется всеми видами законодательства, Гражданский кодекс РФ считается лишь профильным законодательным актом.

В федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности разграничиваются традиционные права (триада), принадлежащие собственнику, и полномочия по управлению и распоряжению соответственно органов государственной власти или местного самоуправления. Каждая форма собственности в Гражданском кодексе РФ должна регулироваться специально, устанавливая особые основания возникновения и прекращения права собственности, особенности владения, пользования и распоряжения всеми формами собственности и полномочия управления и распоряжения для публичной собственности, а также состав публичной, прежде всего федеральной, собственности и виды имущества, которые могут находиться только в государственной и муниципальной собственности. Особо следует выделить виды имущества, необходимые для обеспечения обороны и безопасности государства.

Ключевые слова: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, форма собственности, права собственника (триада), полномочия органов государственной власти по управлению и распоряжению закрепленным имуществом, осуществление права собственника.

Цитирование: Андреев В. К. О содержании и объектах права публичной собственности // Государство и право. 2025. № 1. С. 118–125.

DOI: 10.31857/S1026945225010104

ON THE CONTENT AND OBJECTS OF PUBLIC PROPERTY RIGHTS

© 2025 V. K. Andreev

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: andlaw@mail.ru

Received 24.10.2024

Abstract. The recognition of different forms of property by the Constitution of the Russian Federation means that public property, and above all federal property, cannot be modeled on private property. Each form of ownership is regulated by all types of legislation; the Civil Code of the Russian Federation is considered only a relevant law. In federal property, property of constituent entities of the Russian Federation, and municipal property, traditional rights (triad) belonging to the owner and the powers to manage and dispose, respectively, of state authorities or local self-government are differentiated. Each form of ownership in the Civil Code of the Russian Federation must be regulated specifically, establishing special grounds for the emergence and termination of ownership rights, features of ownership, use and disposal of all forms of ownership and powers of management and disposal for public property, as well as the composition of public, primarily federal, property and types of property that can only be in state and municipal ownership. Particular attention should be paid to the types of property that are necessary to ensure the defense of the country and the security of the state.

Key words: the Constitution of the Russian Federation, the Civil Code of the Russian Federation, the form of ownership, the rights of the owner (triad), the powers of state authorities to manage and dispose of secured property, the exercise of the right of the owner.

For citation: Andreev, V.K. (2025). On the content and objects of public property rights // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 118–125.

Постановка проблемы

Проблема взаимодействия публичного и частного правового регулирования — одно из приоритетных направлений фундаментальных научных исследований в юридической науке. После укрупнения научных специальностей исследования в области частного и публичного права действительно стали отвечать этому принципиальному разделению носителей гражданских прав и публичных полномочий, включив в себя отраслевое законодательство, ранее рассредоточенное по многочисленным отраслям законодательства.

Гражданский кодекс РФ уже сейчас является актом не только частного правового регулирования. Нормы Кодекса могут применяться к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям (п. 3 ст. 2), установлена компетенция высшего и других органов корпораций (ст. 65.3), предусмотрена государственная регистрация прав на имущество (ст. 8.1), государственная регистрация юридических лиц (ст. 51). Достаточно сказать, какое значение имеет для защиты прав граждан и юридических лиц, совершающих сделки, возможность указания в реестре ЕГРЮЛ

уполномоченным государственным органом записи о недостоверности сведений в указанном реестре¹.

Представляется, что в Гражданском кодексе РФ, справедливо называемом экономической конституцией, положения об участии государства, иных публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, изложены без учета их особенностей. В нем указано, что в этих отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (п. 2 ст. 212). Принципиально важный вопрос, какие виды имущества могут находиться только в публичной собственности (п. 3 ст. 212), до сих пор не решен законом. Неясно, почему взаимоотношения форм собственности (федеральной, субъектов Российской Федерации и муниципальной) сведены только к ответственности по обязательствам, и каким иным имуществом, кроме средств бюджета, может отвечать публичный собственник. Спрашивается: почему эти отношения не урегулированы в гл. 13 «Общие положения» ГК РФ? Положения ст. 71 и 114 Конституции РФ дают основание рассматривать федеральную собственность как самостоятельную форму собственности,

¹ См.: Габов А. В. Запись о недостоверности сведений в ЕГРЮЛ: сущность, основания внесения и последствия // Труды ИГП РАН. 2023. Т. 18. № 5. С. 52–70.

что предполагает регулирование федеральной государственной собственности и управление ею на основании специального закона.

Содержание права публичной собственности

Из ст. 209 ГК РФ следует, что публичному собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом². В Федеральном законе от 6 июня 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, нормативными актами органов местного самоуправления. Представляется, что это положение не согласуется с положением Конституции РФ, которое провозглашает, что местное самоуправление, т.е. муниципальные образования, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (п. 1 ст. 130), органы местного самоуправления могут только управлять и распоряжаться ею.

В силу обладания большим количеством объектов государство как таковое не может непосредственно заниматься использованием своего имущества. В Конституции РФ прямо предусмотрено полномочие Правительства РФ по осуществлению управления федеральной собственностью — п/п. г п. 1 ст. 114. В Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» названное конституционное положение не раскрыто в отличие от ранее действовавшего Закона.

Поскольку федерального закона о государственной федеральной собственности и управлении ей до сих пор нет, обратимся к другой форме публичной собственности.

В Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Закон № 414-ФЗ), в иных законах, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ применительно к публичной собственности упоминаются полномочия управления и распоряжения объектами собственности, в том числе акциями (долями участия, паями) в уставном (складочном) капитале организаций. Так, Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2024 г. № 2390-р в целях создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, модернизации и технологического развития экономики в соответствии с Федеральным

законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» было принято решение об отчуждении 100% уставного капитала трех обществ с ограниченной ответственностью по производству боросодержащей продукции на электронном аукционе закрытых по составу участников торгов³.

В такой же форме предполагается провести отчуждение акций, находящихся в федеральной собственности, АО «Волжский оргсинтез» и 96.8751% уставного капитала АО «Метафракс Кемикалс» соответственно на основании распоряжений Правительства РФ от 31 августа 2024 г. № 2391-р⁴ и № 2392-р⁵.

Возникает вопрос о соотношении понятий управления и распоряжения публичной, прежде всего федеральной, собственностью с триадой предусмотренных в Гражданском кодексе РФ прав собственника. Если же вспомнить о конституционной норме по управлению федеральной собственностью, то положения Кодекса о том, что имущество публичной собственности, как любого собственника, может также принадлежать на праве владения, пользования и распоряжения, не согласуется с Конституцией РФ. Более того, до сих не реализована норма Гражданского кодекса РФ об установлении в законе видов имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности. Представляется, что следует регулировать не особенности владения, пользования и распоряжения публичной, прежде всего федеральной, собственностью, а найти полномочия по управлению и распоряжению государственным имуществом, по крайней мере включить в процесс осуществления собственности органы государственной власти.

В гл. 8 «Экономическая основа деятельности органов публичной власти субъекта Российской Федерации» Закона № 414-ФЗ предусмотрены общие вопросы управления и распоряжения их имуществом. Органы государственной власти самостоятельно управляют и распоряжаются своим имуществом в соответствии с Гражданским кодексом РФ, другими законами и правовыми актами. Они вправе передавать имущество во временное владение и (или) пользование физическим и юридическим лицам, федеральным органам государственной власти и органам местного самоуправления, отчуждать свое имущество и совершать иные сделки. Эта норма п. 2 ст. 56 Закона № 414-ФЗ не вполне согласуется со ст. 125 ГК РФ, которая предусматривает выступление органов государственной власти в пределах компетенции и от имени субъекта Российской Федерации. В отличие от п. 4 ст. 214 ГК РФ более четко сформулирован перечень

² О проблеме триады см.: *Скловский К. И.* Собственность в гражданском праве. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 178–198.

³ См.: СЗ РФ. 2024. № 37, ст. 5590.

⁴ См.: СЗ РФ. 2024. № 37, ст. 5591.

⁵ См.: СЗ РФ. 2024. № 37, ст. 5592.

имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, за счет включения доходов от использования своего имущества в бюджет субъекта и отказа от понятия казны. Более того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, по существу, обладают правоспособностью юридического лица, ограниченной целью осуществления предоставленных полномочий, а само распоряжение или управление закрепленным за ними имуществом выступают как полномочия, а не как права собственника.

Субъект Российской Федерации самостоятельно ведет учет имущества, находящегося в его собственности на основании закона субъекта Российской Федерации. Объектами учета обязательно являются недвижимое имущество, акции, доли вклада в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ и товариществ, транспортные средства и иное движимое имущество, предусмотренное федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации. Последние могут выступать в качестве учредителя государственных унитарных предприятий, государственных учреждений и других организаций.

Управление собственностью как особенность публичной собственности прямо отмечено в Конституции РФ в отношении федеральной собственности. Мною в свое время было высказано мнение о рассмотрении права управления государственной собственностью как четвертого правомочия — права управления⁶. В Законе о предприятиях в СССР от 4 июня 1990 г. было установлено, что «распоряжение и управление государственным имуществом осуществляют от имени народа (населения административно-территориальных образований) соответствующие Советы народных депутатов и уполномоченные ими государственные органы» (п. 1 ст. 19).

Представляется, что полномочия органов государственной власти по управлению и распоряжению имуществом субъекта Российской Федерации соответствуют характеру публичной собственности и заменяют традиционную триаду прав собственника на этом уровне осуществления права собственности. Полномочия управления органа государственной власти включают видоизмененные цивилистические категории владения и пользования имуществом. Право владения — это предоставленная законом возможность фактического обладания имуществом, физического и хозяйственного воздействия на него. В проекте закона № 47538-6/5 указывалось, что «владение означает фактическое господство лица над объектом владения (статья 211) и сохраняется до тех пор, пока владелец имеет свободный доступ к объекту владения». Нахождение имущества у органа

государственной власти фактически подтверждается сведениями в реестре имущества субъекта Российской Федерации.

Право пользования имуществом представляет собой основанную на законе возможность извлекать из него полезные свойства и (или) получение от него плодов и доходов. Пользование тесно связано с владением. Полномочия управления государственным имуществом точнее отражают специфику его использования, устанавливая сроки его модернизации, а в определенных случаях и освобождение, например, от устаревшего оборудования.

Юридическую и фактическую судьбу своего имущества орган государственной власти решает с помощью полномочия распоряжения, которое по содержанию совпадает с правом распоряжения. Одним из способов прекращения права собственности субъекта Российской Федерации является приватизация его имущества, порядок и условия которой определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

В целях повышения эффективности управления федеральной собственностью Распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2024 г. № 2199-р утверждены Методические рекомендации по разработке и утверждению стратегий развития акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и федеральных государственных унитарных предприятий⁷.

Наделение государственных органов полномочиями управления и распоряжения публичной собственностью не лишает Российскую Федерацию или субъекты Российской Федерации права собственности, а является лишь средством его осуществления. Тем самым государство и субъекты Российской Федерации остаются самими собой, а в гражданском обороте участвуют товары, услуги и финансовые средства, принадлежащие им на праве собственности. Ни государство, ни другие государственные образования не участвуют на равных началах с гражданами и юридическими лицами в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, в гражданском обороте перемещается их имущество. В силу множества объектов и публичных целей использования имущества органы государственной власти осуществляют права собственника при помощи исполнения своих полномочий управления и распоряжения. Государственным органам могут принадлежать только полномочия, а не права. Другое дело, как было показано выше, полномочия органов государственной власти включают все действия в отношении имущества, принадлежащего собственнику, которые он может совершать. В отличие от собственника органы государственной власти совершают сделки не по своему

⁶ См.: Андреев В. К. Право государственной собственности в России. М., 2004. С. 110.

⁷ См.: СЗ РФ. 2024. № 35, ст. 5382.

использованию, а в рамках компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Федеральная собственность субъектов Российской Федерации, а также муниципальная, частная и иные формы собственности регулируются не только гражданским, но и административным, земельным, экологическим и иным законодательством.

А.В. Винницкий полагает, что право публичной собственности — «видоизмененное» право собственности. Оно возникает не из природы человека как пространства его внешней свободы, т.е. в известном смысле естественного права, а как частное право. Сущность публичной собственности неразрывно связана с функционированием института власти, а реализация прав публичного собственника нацелена на имущественное обеспечение задач, стоящих перед государством и местным самоуправлением⁸. В другой своей работе А.В. Винницкий предлагает рассматривать правовое регулирование публичной собственности как трехуровневую модель. Первый уровень представляет гражданское законодательство; второй уровень предусматривает специфику правового регулирования отношений публичной собственности в организации государственной власти и местного самоуправления; третий уровень состоит из административно-правовых норм, принимаемых органами публичной администрации⁹.

Изложенный подход к пониманию публичной собственности игнорирует трактовку права государственной собственности как самостоятельной конституционной формы, называя ее видоизмененной формой частной собственности. Концепция А.В. Винницкого не учитывает и нормы Закона № 414-ФЗ, который предусматривает полномочия органов государственной власти по управлению и распоряжению имуществом субъекта Российской Федерации.

Представляется, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования¹⁰ являются собственниками своего имущества, однако конкретные полномочия по управлению и распоряжению осуществляют органы государственной власти и местного самоуправления. Исходя из конституционного признания частной, государственной (федеральной и субъектов Российской Федерации), муниципальной форм собственности, особенности их приобретения и прекращения,

использования прав собственника должны быть изложены в Гражданском кодексе РФ специально к каждой форме собственности.

В связи с рассмотрением в Государственной Думе законопроекта «Об общих принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти» необходимо найти точное соотношение конституционного права населения осуществлять владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью с управлением ею органами местного самоуправления, заключающееся в том, что население является собственником, а органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Муниципальная собственность, как и другие формы публичной собственности, выступает в единстве права собственности в лице Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, населения муниципального образования, органов государственной власти и органов местного самоуправления. С точки зрения осуществления права собственности самим населением предпочтительнее одноуровневая система муниципальной власти. Представляется, что в предлагаемом законе необходимо установить не только полномочия муниципалитетов¹¹, но и права владения, пользования и распоряжения населением своим имуществом.

О составе объектов имущества государственной собственности

Имущество, принадлежащее Российской Федерации на праве собственности, представляет собой единую систему объектов с разным правовым режимом их использования. Российская Федерация выступает как собственник имущества федеральных органов исполнительной власти, государственных бюджетных учреждений, казенных учреждений, автономных учреждений, государственных унитарных предприятий, казенных предприятий. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом осуществляет контроль и проверки эффективного использования и обеспечения сохранности федерального имущества названными правообладателями, а также изъятие излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 марта 2024 г. № 302¹². В Положении о проведении Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, его территориальным органом осмотра и проверок эффективного использования и обеспечения сохранности федерального

⁸ См.: Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013. С. 99, 100.

⁹ См.: Винницкий А.В. Административно-правовой режим публичного имущества // Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2022. С. 83.

¹⁰ Согласно ст. 130 Конституции РФ «местное самоуправление... обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов..., владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

¹¹ См.: Муниципалитеты опасаются нововведений. Павел Крашенинников о том, что изменится и что останется неизменным в законопроекте о реформе местного самоуправления // Коммерсант. 2024. 28 окт. С. 3.

¹² См.: СЗ РФ. 2024. № 12, ст. 1630. В ведении Федерального агентства по управлению государственным имуществом находится около 2,5 млн разнообразных объектов (см.: Кузьмин Владимир. Имущество под управлением // Росс. газ. 2023. 6 июля).

имущества и изъятия излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению федерального имущества, утвержденном постановлением Правительства РФ от 14 марта 2024 г. № 302, среди государственных организаций, имущество которых может быть подвергнуто осмотру или проверке, государственные корпорации (государственные компании) и публично-правовые компании не значатся¹³.

Кроме того, в соответствии с положением об учете и ведении реестра федерального имущества, утвержденным постановлением Правительства РФ от 16 июля 2007 г. № 447 (в ред. от 14.03.2024 № 302), объектом учета в реестре на территории России являются:

а) недвижимые вещи (земельный участок, здание, сооружение, объект незавершенного строительства, единый недвижимый комплекс, а также жилые и нежилые помещения, машино-места, воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания);

б) движимые вещи, в том числе документарные ценные бумаги;

в) иное имущество (в том числе бездокументарные ценные бумаги, цифровые права, исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, не относящиеся к недвижимым или движимым вещам).

В связи с этим возникает вопрос, а каким именно субъектом определяется собственность государственных корпораций и публично-правовых компаний как формы, и насколько она таковой является, не остается ли она разновидностью федеральной государственной собственности, ее осуществлением¹⁴. В Гражданском кодексе РФ нет ответа на этот вопрос, а положение п. 5 ст. 49 ГК РФ расширяет действие специальных законов неизвестно в какой сфере, игнорируя обычные права и обязанности юридического лица. Разве это прямо не противоречит п. 2 ст. 3 ГК РФ, что «нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящему Кодексу».

Как известно, в соответствии с законом государственные корпорации и публично-правовые компании являются собственниками закрепленного за ними переданного государственного имущества. Так, Распоряжением Правительства РФ от 17 августа 2024 г. № 2230-р в собственность публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» в качестве имущественного взноса Российской Федерации были переданы объекты недвижимого и движимого федерального имущества. Росимущество после

прекращения права оперативного управления Минстроя России на эти объекты имущества обеспечило их передачу в собственность публично-правовой компании.

Вряд ли прав К.И. Скловский, убежденный в том, что «намеченный законодателем в названии ст. 212 ГК РФ и практикой путь отождествления формы собственности с принадлежностью имущества одному из видов субъектов, указанных в законе, следовало бы воспринять и в теории гражданского права как единственно допустимый». Вообще, само по себе предложение автора договориться о каком-то теоретическом положении как единственно верном не соответствует этике свободного творчества. В содержательном плане такой подход ведет к отказу от выяснения социально-экономической сущности формы каждой собственности, считая даже, что государственная собственность создается за счет частной.

Обозначение формы собственности путем указания принадлежности определенному виду собственника является лишь началом установления социально-экономических признаков формы собственности и ее правового регулирования. Надо искать характерные признаки отдельных форм собственности, в частности анализируя объекты и их назначение. В связи с изложенным ст. 217 ГК РФ о приватизации государственного и муниципального имущества должна быть изъята из гл. 13 об общих положениях о праве собственности, а возможность передачи определенного государственного федерального имущества в собственность граждан и юридических лиц, а также государственным корпорациям и публично-правовым компаниям решалась Правительством РФ в силу его конституционного положения. Приватизация должна быть средством пополнения федерального бюджета, достаточно сказать, что за девять месяцев 2024 г. бюджет уже получил 48 млрд руб. от приватизации¹⁵.

В условиях, когда за счет федеральных фондов и резервов возмещаются имущественные потери граждан, возникшие в результате стихийных действий, иных чрезвычайных обстоятельств, скорее следует говорить о бремени содержания государственного чужого имущества, неся, по существу, риск случайной гибели частного имущества.

Имущество, которое может находиться только в публичной собственности — неотъемлемая часть казны соответствующего собственника, и оно не может быть предметом взыскания по обязательствам Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального собственника. Прекращение права федеральной государственной собственности на такие объекты может создавать угрозы обороноспособности страны и безопасности государства.

¹³ См.: СЗ РФ. 2024. № 35, ст. 5386.

¹⁴ См.: Андреев В.К. О форме собственности государственных корпораций и публично-правовых компаний и новом типе юридического лица // Государство и право. 2024. № 5. С. 89–96.

¹⁵ См.: РИА Новости. 2024. 4 окт.

Система публичной собственности должна быть прежде всего подразделена на имущество, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности, переданное унитарным предприятиям, государственным корпорациям и публично-правовым компаниям для осуществления своих публичных функций. Определение видов имущества, которые должны находиться только в федеральной собственности, обеспечит оборону страны и безопасность государства, тогда не придется в судебном порядке по иску Генерального прокурора РФ возвращать виды имущества, предназначенные исключительно для оборонного производства.

Существующее деление публичной собственности на имущество, закрепленное за предприятиями и учреждениями, средства бюджета и иное публичное имущество отражает советскую структуру единого народно-хозяйственного комплекса страны без дифференциации видов публичной собственности, государственного предприятия (объединения) как основного звена народного хозяйства, хотя оно и преобразовано в хозяйственные общества. Более того, в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ государственные и муниципальные предприятия, которые созданы до дня вступления в силу названного акта и осуществляют деятельность на товарных рынках, находящихся в условиях конкуренции, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя до 1 января 2025 г. Попутно отметим, что унитарные предприятия не являются лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, и они не могут считаться коммерческими организациями. Согласно Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» такие предприятия самостоятельно не определяют предмет и цели своей деятельности, не могут распоряжаться недвижимым имуществом, совершать иные сделки, предусмотренные в уставе, в том числе крупные, требуется согласие собственника на участие предприятия в других юридических лицах и т.п.

Определение видов имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности, не следует отождествлять с идеями Кодекса Наполеона, где одна разновидность государственной собственности именуется публично-правовой собственностью государства, а другая — его частноправовой собственностью¹⁶. Не может быть воспринята и идея о том, что особая группа объектов, которая находится в исключительном обладании государства и используется только в общественных интересах, должна рассматриваться как «исключительно

государственная собственность»¹⁷. В п. 3 ст. 212 ГК РФ речь идет не о понимании права государственной собственности в связи с различными режимами видов имущества, а об определении видов имущества, которые могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности.

В условиях, когда средства производства находились в собственности государства, на всем протяжении существования Советского Союза стоял вопрос о предоставлении правовой самостоятельности производственным предприятиям (объединениям). А.В. Венедиктов, рассматривая госпредприятие (хозорган) как орган государства отмечал, что оно выступает не только как юридическое лицо, но и во взаимоотношениях с органами нижестоящими (цехом, бригадой) и вышестоящими звеньями как носитель административной правосубъектности¹⁸. В годы перестройки особенно ярко проявилась тенденция преодоления отчуждения работника от государственной собственности. Законом о собственности в СССР от 6 марта 1990 г. было предусмотрено, что прибыль, остающаяся у государственного предприятия после уплаты налогов и других платежей в бюджет (чистая прибыль), поступает в распоряжение трудового коллектива предприятия. Часть этой прибыли передавалась в собственность членов трудового коллектива и образовывала вклад работника, на сумму которого могли быть выданы акции (ст. 25). В Основах законодательства Союза ССР и союзных республик от 23 ноября 1989 г. предусматривалась собственность арендного предприятия, создаваемого трудовым коллективом государственного предприятия на базе организации арендаторов. В собственности арендного предприятия находилась произведенная продукция, полученные доходы и другое приобретенное за счет средств этого предприятия имущество. В имуществе арендного предприятия определялся размер вклада членов его трудового коллектива за счет их личного трудового участия и других имущественных взносов (ст. 21).

В современных условиях при конституционном признании всех форм собственности и равной их защите нет необходимости обнаруживать соотношение предприятий и учреждений с государственными органами в рамках единого и единственного фонда государственной собственности. Стремясь определить предприятие как один из обозначенных в Гражданском кодексе РФ объектов права государственной собственности и исходя из необходимости дать определение права собственности, нельзя согласиться с мнением К.И. Скловского о том, что определение

¹⁶ См.: *Сосна С.А.* О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. № 2. С. 86.

¹⁷ *Голубцов В.Г.* Российская Федерация как субъект гражданского права. М., 2019. С. 155–157.

¹⁸ См.: *Толстой Ю.К.* Концепция А.В. Венедиктова о праве собственности и современность // Правоведение. 1988. № 2. С. 22.

собственности как отношение к вещи как к своей можно «понимать как пространственное расширение личности, ее потенциала». Признание автором многообразия отражения личности публичного собственника в своем имуществе ведет к признанию юридического лица, а равно как и публичного образования, поскольку «отношения к вещи как к себе, части себя»¹⁹ могут быть предметом правового регулирования и охватываются содержанием полного субъективного права собственника.

Выводы и предложения

Федеральная собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальная собственность как признанные Конституцией РФ самостоятельные формы собственности должны быть урегулированы в Гражданском кодексе РФ с учетом их специфики с установлением особенностей их приобретения и прекращения, владения, пользования и распоряжения, как установлено в п. 3 ст. 212 ГК РФ. В связи с изложенным вряд ли есть необходимость оставлять в Гражданском кодексе РФ главы об общих положениях, способах приобретения права собственности (маловероятно, что к федеральной собственности применима норма п. 1 ст. 218 ГК РФ об изготовленной или созданной вещи для себя), основаниях прекращения права собственности. Особенности содержания государственной и иной публичной собственности должны быть изложены в Гражданском кодексе РФ таким образом, чтобы весь объем прав собственника был закреплен за Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием, а полномочия по управлению и распоряжению закрепленным имуществом — за органом государственной власти или местного самоуправления. В федеральном законе о федеральной государственной собственности и управлении ею необходимо предусмотреть состав имущества, которое может находиться только в федеральной собственности, и полномочия Правительства РФ по управлению ею.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреев В.К. О форме собственности государственных корпораций и публично-правовых компаний и новом типе

юридического лица // Государство и право. 2024. № 5. С. 89–96.

2. Андреев В.К. Право государственной собственности в России. М., 2004. С. 110.
3. Винницкий А.В. Административно-правовой режим публичного имущества // Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2022. С. 83.
4. Винницкий А.В. Публичная собственность. М., 2013. С. 99, 100.
5. Габов А.В. Запись о недостоверности сведений в ЕГРЮЛ: сущность, основания внесения и последствия // Труды ИГП РАН. 2023. Т. 18. № 5. С. 52–70.
6. Голубцов В.Г. Российская Федерация как субъект гражданского права. М., 2019. С. 155–157.
7. Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 178–198, 207.
8. Сосна С.А. О концепции общественного достояния // Государство и право. 1996. № 2. С. 86.
9. Толстой Ю.К. Концепция А.В. Венедиктова о праве собственности и современность // Правоведение. 1988. № 2. С. 22.

REFERENCES

1. Andreev V.K. On the form of ownership of state corporations and publicly-owned companies and a new type of legal entity // State and Law. 2024. No. 5. Pp. 89–96 (in Russ.).
2. Andreev V.K. The right of state property in Russia. M., 2004. P. 110 (in Russ.).
3. Vinnitsky A.V. Administrative and legal regime of public property // Legal administration in economics. Actual problems / ed. by Yu. A. Tikhomirov. M., 2022. P. 83 (in Russ.).
4. Vinnitsky A.V. Public property. M., 2013. Pp. 99, 100 (in Russ.).
5. Gabov A.V. Entry on the unreliability of information in the Unified State Register of Legal Entities: the essence, grounds for entry and consequences // Proceedings of the IGP RAS. 2023. Vol. 18. No. 5. Pp. 52–70 (in Russ.).
6. Golubtsov V.G. The Russian Federation as a subject of Civil Law. M., 2019. pp. 155–157 (in Russ.).
7. Sklovsky K.I. Property in Civil Law. 4th ed., rev. and add. M., 2008. Pp. 178–198, 207 (in Russ.).
8. Sosna S.A. On the concept of public domain // State and Law. 1996. No. 2. P. 86 (in Russ.).
9. Tolstoy Yu. K. A.V. Venediktov's concept of property law and modernity // Jurisprudence. 1988. No. 2. P. 22 (in Russ.).

Сведения об авторе

АНДРЕЕВ Владимир Константинович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, ведущий научный сотрудник сектора гражданского и предпринимательского права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

ANDREEV Vladimir K. — Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Leading Researcher, Sector of Civil and Entrepreneurial Law, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

¹⁹ Скловский К.И. Указ. соч. С. 207.