

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПРИРОДЫ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ И ЕЕ РОЛИ В ЭКОНОМИКЕ ГОСУДАРСТВА

© 2013 г. Владимир Анатольевич Устименко¹,
Руслан Аятшахович Джабраилов²

Краткая аннотация: в статье рассмотрены современные проблемы развития отношений собственности, соотношения публичной и частной собственности в условиях смешанной социально ориентированной экономики. Выделены общие и особенные признаки публичной собственности, способствующие углублению научных исследований природы публичной собственности.

Annotation: the modern problems of development of relations of property, correlation and cooperation of public and private property in the conditions of the mixed socially oriented economy are considered in the article. The general and special signs of public property, assisting deepening of scientific researches of nature of public property, are distinguished.

Ключевые слова: публичная собственность, народ, территориальная община, частная собственность, приватизация, публичные обязательства, правовой режим.

Key words: public property, people, territorial community, private property, privatization, public obligations, legal regime.

Одной из основных задач общественных наук являются аккумуляция информации в той либо иной области исследований и создание на ее базе с учетом современных проблем развития общества новых научных знаний. Таким образом, сохраняется преемственность научных исследований. Они получают новое содержательное наполнение. Отмеченное в полной мере можно отнести к экономико-правовым исследованиям проблематики возникновения и развития отношений собственности.

Трансформации, произошедшие в мировой экономике в течение XX в. и начале XXI в., определили вектор развития отношений собственности. В большинстве стран мира произошел пересмотр правовых основ организации отношений собственности с приданием важного значения средствам обеспечения баланса публичных и частных интересов собственников. Дополнительно последовала и новая оценка существующих научных выводов, полученных прежде по итогам рассмотрения системных связей отношений собственности в условиях доминирования теории рыночного

фундаментализма. Новые научные подходы позволили прийти к заключению о появлении ранее неизученных либо досконально не исследованных аспектов развития отношений собственности в контексте формирования отправных положений о приоритетности ценностей смешанной социально ориентированной экономики.

Под воздействием вышеприведенных представлений о мирохозяйственных процессах и их влиянии на отношения собственности произошел качественно новый импульс к развитию отечественной науки в направлении осмысленного изучения специфики построения и взаимодействия частной и публичной собственности.

Вопросам исследования формирования и развития отношений публичной собственности в последнее время уделяется достаточное внимание как в странах ближнего зарубежья, так и в Украине. Яркое тому свидетельство – проведенная 18 сентября 2012 г. на базе Института экономико-правовых исследований НАН Украины (г. Донецк) **Международная научно-практическая конференция “Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины”**. В работе конференции приняли участие ведущие отечественные и зарубежные ученые, а также юристы-практики, специализирующиеся на исследовании различных аспектов правового регулирования отношений

¹ Заместитель директора по научной работе Института экономико-правовых исследований НАН Украины, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины (E-mail: ustimenko.v.a@nas.gov.ua).

² Заместитель заведующего отделом экономико-правовых проблем публичной собственности того же института, доктор юридических наук, доцент (E-mail: ruzaur@mail.ru).

собственности. Конечно, лейтмотивом данного научного мероприятия послужили злободневные вопросы развития экономики Украины в условиях конфронтации идеологических представлений о соотношении различных форм собственности и целесообразности существования отдельных из них. В ходе плодотворной научной дискуссии были выработаны предложения о перспективах развития законодательства Украины, регламентирующего отношения собственности, в том числе и публичной, получившие отражение в сборнике материалов конференции и обзорной информации³. Примечательно то, что проведение отмеченной конференции было предварено организованной Институтом экономико-правовых исследований НАН Украины годом ранее *VII Международной научно-практической интернет-конференции, посвященной правовым проблемам эффективного использования объектов публичной собственности*⁴.

В целом, как показал анализ научных подходов к пониманию сущности развития отношений собственности, в настоящее время помимо отрицания существования коллективной формы собственности при отсутствии явных для таких утверждений оснований допускаются необоснованные утверждения о неэффективности государственной собственности⁵. В развитие этого тезиса отмечается в целом низкая эффективность публичной собственности, преимущественно понимаемое под ней сочетание государственной и коммунальной собственности. Встречаются и умозаключения о теоретической надуманности категории “публичная собственность”, практическое использование которой может быть осуществлено лишь в целях идентификации объектной группы, называемой исключительной государственной собственностью⁶.

³ Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины. Материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 18 сентября 2012 г.) / Научн. ред. В.К. Мамутов. Донецк, 2012; *Кременовская И.В.* Информация об итогах работы Международной научно-практической конференции “Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины” // http://www.aprnu.kharkiv.org/news_18092012.html; а также <http://iepd.dn.ua>; http://www.hozpravo.com.ua/news/index.php?ELEMENT_ID=645

⁴ Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности. Материалы VII Междунар. науч.-практ. интернет-конф. (г. Донецк, 22–29 апреля 2011 г.) / Науч. ред. В.К. Мамутов. Донецк, 2011.

⁵ См.: *Алексеев С.С.* Право собственности. Проблемы теории. Изд. 3-е, перераб. и доп. М., 2012. С. 146.

⁶ См.: Харьковская цивилистическая школа: право собственности / Под ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. Харьков, 2012. С. 111, 112.

Согласиться с подобными высказываниями принципиально не представляется возможным.

Прежде всего своими историческими корнями доктринальные представления о публичной собственности восходят к учениям древних мыслителей и обнаруживаются в трудах Платона и Аристотеля. Первые упоминания о частной и публичной (общественной) собственности сводятся к признанию исключительной важности за одной из данных форм организации в обществе имущественных отношений⁷. Категоричность в суждениях мыслителей древнего мира, как представляется, была обусловлена попытками признать доминирование либо частных, либо публичных интересов, закрепление которых происходило в зависимости от выбора формы государственного устройства. Во многом от конфигурации последней зависела выстраиваемая классовая стратификация общества с выделением имущих и неимущих групп людей.

Дальнейшая история развития отношений собственности проходила под влиянием конфликта публичных и частных интересов. Несомненно, такое противостояние оказывало решающее воздействие на направления развития научной мысли, центр которой перемещался от признания господства государственной социалистической собственности в ущерб собственности частной до полного “девальвирования” значения и роли государственной и коммунальной собственности, а также народа как собственника, с указанием на частную собственность как истинно правильную и отвечающую природе человеческих взаимоотношений.

Баланс научных подходов к пониманию правовой природы отношений собственности, как представляется, так и не соблюден, что находит проявление сейчас в увеличении значения частной собственности для экономики Украины. Под воздействием таких убеждений предпринимаются меры по изменению правовой базы Украины в направлении снижения удельного веса государственного сектора и государственной собственности в экономике страны.

Показательна в этой части практика, когда принимается нормативный акт с заложенной в нем “установкой” на пересмотр в сторону значительного сокращения критериев отнесения объектов государственной собственности к числу не подлежащих приватизации и имеющих общегосударственное значение. Как следствие, устанавли-

⁷ См.: *Рыбаков В.А.* Тип собственности в системе собственности // *Гражданское право*. 2008. № 3. С. 33, 34.

вается прогнозируемый объем государственного сектора в экономике Украины, который должен составить 25–30%⁸. Следовательно, речь идет об увеличении и так немалой доли частного сектора и частной собственности, наращивание которой в привязке к попыткам сохранить ее доминирование осуществляется средствами, противоречащими публичным интересам.

Таким образом многократно увеличиваются риски для экономической безопасности страны, предупредить практическое воплощение которых могут разработка и введение в правовую систему Украины категории “публичная собственность”.

Первая попытка легализовать это понятие была предпринята на уровне конституционно-правового регулирования отношений собственности. В этой связи хотелось бы напомнить, что в проекте конституции Украины, вынесенном Верховной Радой Украины на всенародное обсуждение 1 июля 1992 г., была предусмотрена гл. 8 под названием “Собственность”, где в ст. 66 – 73 собственность в Украине предлагалось признать публичной и частной. При этом к категории публичной собственности были отнесены государственная и коммунальная (муниципальная) собственность. Вся иная собственность провозглашалась частной (ст. 66)⁹.

Примечательно то, что недра, воды, побережья, воздушное пространство, леса, животный мир, природные ресурсы континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны Украины были отнесены к объектам, которые могли находиться исключительно в публичной собственности (ст. 67 проекта конституции Украины). В свою очередь земля могла находиться в публичной и частной собственности (ст. 68).

Как видно, отечественная практика конституционно-правовых трансформаций сталкивалась с категорией “публичная собственность” и ее реальному воплощению в конституционную материю помешали определенные обстоятельства. Конечно, последние не были озвучены, но согласно действующей редакции Конституции Украины можно понять причины отхода от употребления термина “публичная собственность”.

Прежде всего были допущены критические ошибки в определении круга *субъектов публич-*

ной собственности. Основное внимание при изначальном формировании текста Конституции Украины было уделено государству и территориальной общине, исключив из субъектного состава народ Украины. Именно последнему отведена ключевая позиция в реализации полномочий собственника объектов, перечисленных в ст. 13 действующей Конституции Украины и отнесенных в редакции ст. 67 проекта конституции Украины к разряду исключительной публичной собственности.

Кроме того, неприемлемым оказался и *состав* объектов, поскольку фраза о том, что вся иная собственность, кроме публичной, является частной, вызывает, мягко говоря, несогласие. Ведь подобное разграничение достаточно условное, и говорить, например, о частном характере коллективной формы собственности будет крайне сложно. Скорее можно утверждать, что имеются и будут появляться такие формы собственности, как внешнее выражение организации сложившихся экономических отношений по поводу присвоения (отчуждения) средств производства и иных материальных благ в процессе их производства, распределения и потребления, которым не избежать пограничного правового режима, особенно когда отношения собственности обогащаются конструкциями государственной и коммунальной акционерной собственности, смешанной собственности и иными экономико-правовыми элементами.

Отмеченное позволяет констатировать, что публичную собственность следует рассматривать не столько с позиций соединения существующих форм собственности с их соответствующим субъектно-объектным составом, сколько с позиций вычленения особых признаков, позволяющих утверждать, что публичная собственность – это особая форма собственности.

Существующие в настоящее время исследования проблематики публичной собственности позволяют отметить достижение определенного уровня выполнения задачи, связанной с выделением признаков такой собственности.

Естественно, представления о признаках публичной собственности были продиктованы близостью их авторов к науке конституционного права. В той же мере вряд ли это можно отнести к недостаткам приводимой в научной литературе классификации признаков. Просто научные разработки в плоскости конституционно-правовой науки можно признать платформой для подготовки предложений в разрезе отраслевых правовых исследований.

⁸ Державна програма приватизації на 2012-2014 роки затв. Законом України від 13 января 2012 р. № 4335-VI // Офіційний вісник України. 2012. № 10. С. 359.

⁹ Про проект нової Конституції України Постанова Верховної Ради України від 1 июля 1992 р. № 2525-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 37. С. 550.

В качестве признаков публичной собственности В.Д. Мазаев, автор книги *“Публичная собственность в России: конституционные основы”*, выделяет следующие:

- 1) цель – реализация публичных интересов;
- 2) территориальность осуществления – границы территории государства, субъекта Российской Федерации, муниципального образования;
- 3) особенность субъектов – осуществление прав публичной собственности такими субъектами, как народ, нация, народность, население региона, население муниципального образования, а также особыми субъектами, наделенными публично-властными полномочиями (государство, государственные образования, муниципальные образования);
- 4) особенность объектов – наиболее значимые, уникальные ресурсы с точки зрения обеспечения власти народа, суверенности государства и самостоятельности власти государственных образований и муниципалитетов;
- 5) органичная взаимосвязь с публичной властью, ее публично-властными образованиями и отдельными инструментами (референдум, выборы, опросы и т.д.)¹⁰.

Публичная собственность в понимании упомянутого автора – это волевые отношения господства над определенными объектами в целях удовлетворения публичных интересов общества, государства, населения отдельных регионов или муниципальных образований, осуществляемые народом или населением непосредственно или посредством публичных образований (государства, государственных и муниципальных образований)¹¹.

Признавая за указанными признаками публичной собственности общий характер, можно выделить *специальные признаки*. При этом последние могут быть четко обозначены, если исходить из существа принципа обеспечения баланса публичных и частных интересов.

Прежде всего при утверждении о приоритетности удовлетворения публичного интереса как качественно важной черте публичной собственности важно помнить и о том, что **публичный интерес может усматриваться в деятельности субъекта хозяйствования непубличной формы собственности** (частной и иных ее форм).

¹⁰ См.: Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. М., 2004. С. 64.

¹¹ См.: там же. С. 64.

Отмеченный тезис в определенной мере корреспондируется с правовыми позициями Конституционного Суда Украины, изложенными в решении от 8 апреля 1999 г. с акцентированием внимания на том, что государство может обнаруживать свои интересы в деятельности не только государственных предприятий и организаций или хозяйственных обществ с долей государственной собственности в уставном капитале, но и частных предприятий, обществ¹². В отмеченном решении также обосновывается позиция, согласно которой публичный интерес (интерес народа, общины) не всегда совпадает с интересом органов государственной власти либо местного самоуправления и их должностных лиц.

Подобное понимание сущности публичного интереса как правовой категории обнаруживается дополнительно в научных трудах ряда исследователей. По мнению В.Ф. Яковлева, публичные интересы нельзя смешивать с интересами государства и его органов и должностных лиц. Публичные интересы – это интересы общества как совокупности граждан¹³.

Указанная особенность важна в том смысле, что в отдельно взятых случаях частная собственность, преследующая выполнение социально важных задач, приобретает черты собственности публичной и, наоборот, отправление органами власти полномочий собственника от имени народа либо территориальной общины в узковедомственных интересах, интересах отдельных представителей бизнес-элиты трансформирует публичную собственность в собственность частную (в самом узком значении, которое только можно ей придать).

Стремясь удовлетворить общественно значимый интерес, публичный собственник старается прибегнуть к разнообразным правовым формам использования публичной собственности. В настоящее время особую привлекательность составляют правовые формы в рамках публично-частного партнерства, получившие широкое распространение в странах Западной Европы и США. Отличительной особенностью публично-частного партнерства выступает привлечение

¹² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (Справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 8 квітня 1999 р. № 3–рп/99 // Офіційний вісник України. 1999. № 15. С. 614.

¹³ См.: Яковлев В.Ф. О правовой системе современной России // Цивилистические записки. Вып. 3. Екатеринбург. М., 2004. С. 18.

частного капитала к решению важных задач социально-экономического развития государства (либо отдельных административно-территориальных единиц). При этом государство и территориальные общины дополнительно могут посредством публично-частного партнерства реализовать возможность соединения публичных и частных интересов с перспективой приращения объектов публичной собственности. Ведь, как правило, такое партнерство подразумевает внесение инвестором своих средств и имущества для реализации достаточно дорогостоящих проектов, окупаемость которых осуществляется на протяжении длительного времени.

В таком случае частный собственник, по сути, приобретает черты субъекта управления объектами публичной собственности, а частная собственность на определенное время служит публичным интересам. Кстати, из этого следует важная социальная функция собственности, анализу которой посвящено достаточное количество работ, не говоря уже об устоявшейся в научных кругах одноименной теории. К тому же на всем протяжении публично-частного партнерства частный собственник получает ряд преференций, которые приближают его к публичному собственнику. В частности, хозяйственное использование государственного либо коммунального имущества на началах концессии как правовой формы публично-частного партнерства исключает возможность принятия публичным собственником решения о приватизации такого имущества. Дополнительно частный партнер получает возможность пользоваться поддержкой публичного партнера в материальном и организационном смыслах.

Впоследствии вышеприведенное позволяет обнаружить еще один признак публичной собственности – *наиболее эффективное использование публичной собственности может быть осуществлено как публичным собственником, так и частным*. Однако при этом важно иметь в виду особенность, выражающуюся в *сохранении объектов исключительно в публичной собственности*. При этом если для *частной собственности социальная функция является лишь факультативным проявлением* реализации полномочий собственником в рамках зарождающейся в Украине концепции корпоративной социальной ответственности, то *режим публичной собственности обязывает к социально ориентированному* отправлению полномочий как публичным собственником и его уполномоченными лицами, так и привлеченными на договорных началах субъектами хозяйствования.

Говоря об эффективном использовании публичной собственности, важно отметить, что в эту фразу вкладывается реальный смысл, заключающийся в сознательном выборе публичным собственником таких методов и средств, при воздействии которых достигается максимальный экономический эффект. Однако полученный экономический эффект должен быть согласован с превосходящей его по степени важности социальной пользой. Ведь неслучайно можно признать точку зрения, согласно которой деятельность субъектов государственного и коммунального секторов экономики преимущественно нацелена на достижение первоочередных социальных задач, а не на извлечение прибыли из объектов публичной собственности.

Полагаясь на данный принцип хозяйствования на базе публичной собственности, вполне обоснованными выглядят попытки вменить в обязанность покупателя государственного либо коммунального имущества в виде целостных имущественных комплексов государственных предприятий реализацию ряда социально направленных мер. Последние могут заключаться в соблюдении предусмотренных в договоре купли-продажи объектов публичной собственности условий по сохранению определенного размера заработной платы работников предприятия, содержанию объектов социальной инфраструктуры, целевому использованию государственного имущества и т.д.

Интересным является и то, что покупатели объектов публичной собственности в рамках процедуры приватизации на договорных началах принимают на себя обязательства по модернизации производственных фондов предприятия, вложению инвестиционных средств в увеличение промышленных мощностей, реконструкцию объектов производственного и непромышленного назначения и др. Тем самым, субъект хозяйствования – частный собственник стимулируется к эффективному, высокопроизводительному использованию приобретенного публичного актива. Использование объектов публичной собственности, полученных вследствие их приватизации, на условиях худших, нежели это определено договором, выступает основанием для его досрочного расторжения.

Отмеченное дает возможность выявить следующую важную характеристику публичной собственности, а именно: **смена формы собственности на объекты публичной собственности обуславливает лишь замещение публичного собственника частным с сохранением**

публичных функций, реализуемых на базе таких объектов, и соблюдением критерия социально-экономической эффективности использования публичного имущества. Подобное понимание сущности процессов смены собственника на объекты публичной собственности находит подтверждение как в научных работах¹⁴, так и в правотворческой деятельности представительных органов отдельных зарубежных стран. Во всяком случае на примере Российской Федерации, где весьма активно обсуждается проект федерального закона “Об управлении собственностью”, можно убедиться, что приняты шаги на пути создания единых основ управления объектами публичной и частной собственности.

Упомянутый законопроект содержит пять глав. Особое внимание обращают на себя гл. 3 “Управление частной собственностью” и гл. 4 “Правовые последствия признания собственника неэффективно управляющим объектом (имуществом)”. Один из разработчиков рассматриваемого законопроекта – проф. В.С. Белых подчеркивает, что в случае признания деятельности субъекта предпринимательской деятельности неэффективной уполномоченные органы власти вправе, в частности, подготовить предложения о деприватизации имущества¹⁵. Такое основание прекращения права частной собственности, по мнению ученого, требует принятия отдельного федерального закона “О национализации и деприватизации”.

Таким образом, управлять приобретенными объектами публичной собственности субъект хозяйствования обязан рационально, руководствуясь не цивилистическими представлениями о деспотизме и абсолютизме частной собственности, а конституционным принципом, гласящим: “собственность обязывает”! Между прочим, конституции большинства зарубежных стран содержат конкретное конституционное предписание, сводящееся к тому, что собственность не создает какие-то абстрактные обязанности, а побуждает владельца использовать ее в общественно значимых целях – служения общественному благу.

И в этом смысле показательна Конституция Германии (ч. 2 ст. 14)¹⁶.

В числе предлагаемых к рассмотрению особенностей публичной собственности не следует упускать из виду специфику правового режима ее объектов. Ведь во многом распоряжение такими объектами предполагает извлечение пользы для публичного собственника. В связи с этим поиск субъекта права, могущего удовлетворить публичный интерес в социально-экономической сфере, осуществляется на конкурентных началах. Важно отметить то, что конкурентный порядок применим как для отчуждения объектов публичной собственности, так и для расходования бюджетных средств в рамках осуществления процедур государственных закупок.

Конкурентные условия отчуждения объектов публичной собственности обеспечиваются (либо должны обеспечиваться) в пределах приватизационных процедур. При этом, как свидетельствуют последние изменения в нормативном поле Украины, приватизация более не может рассматриваться исключительно как правовое средство смены собственника. Приватизация может и должна обеспечивать закрепление публичных обязательств частного собственника и устанавливать на определенный период времени ограничения свободы распоряжения приобретенными объектами публичной собственности.

В соответствии с Законом Украины “О приватизации государственного имущества” от 4 марта 1992 г. в содержании договора купли-продажи должны быть отражены предусмотренные бизнес-планом или планом приватизации обязательства сторон, определенные условиями аукциона, конкурса или выкупа, относительно:

сохранения основных видов деятельности предприятия;

технического перевооружения, модернизации производства;

выполнения установленных мобилизационных заданий;

погашения долгов по заработной плате и перед бюджетом, просроченной кредиторской задолженности предприятия;

обеспечения социальных гарантий работникам согласно требованиям трудового законодательства;

¹⁴ См.: Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. 2008. № 2. С. 72–75; Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. Изд. 2-е. СПб., 2006. С. 128.

¹⁵ См.: Белых В.С. О концепции проекта Федерального закона “Об управлении собственностью” // http://secandsafe.ru/pravovaya_baza/blogi/yuridicheskaya_bezopasnost/o_koncepcii_proekta_federalnogo_zakona_ob_upravlenii_sobstvennostyu

¹⁶ Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. Учебн. пос. / Сост. В.В. Маклаков. Изд. 6-е, перераб. и доп. М., 2009.

требований и дополнительных ограничений природоохранного законодательства к пользованию объектом (ч. 2 ст. 27)¹⁷.

Вышеприведенные обязательства покупателя объектов публичной собственности в известной мере можно отнести к категории не подлежащих отчуждению и получающих тем самым характер публичных (при этом реализация таких обязательств может находиться в противоречии с частными интересами нового собственника государственного либо коммунального имущества).

В целом перечень представленных в текущем приватизационном законодательстве обязательств покупателей объектов публичной собственности выглядит несколько уменьшенным, если сравнивать с аналогичным до внесения изменений Законом Украины “О внесении изменений в некоторые законы Украины по вопросам приватизации относительно реализации положений Государственной программы приватизации на 2012–2014 годы” от 13 января 2012 г.¹⁸. Следует заметить, что ранее в ч. 2 ст. 27 Закона Украины “О приватизации государственного имущества” дополнительно упоминались иные обязательства частного собственника в отношении приватизированных объектов. В частности, речь шла о необходимости закрепления обязательств относительно:

осуществления программ технического перевооружения производства, внедрения прогрессивных технологий;

реализации комплекса мер по сохранению технологического единства производства и технологических циклов;

сохранения и рационального использования рабочих мест;

выполнения требований законодательства о защите экономической конкуренции;

сохранения номенклатуры и объема производства продукции (услуг) в соответствии с бизнес-планом;

завершения строительства жилых домов;

содержания объектов социально-бытового назначения;

выполнения мер по созданию безопасных и безвредных условий труда и охраны окружающей среды;

внесения инвестиций исключительно в денежной форме, их размера и сроков;

выполнения установленных мобилизационных заданий;

погашения долгов;

дальнейшего использования земельного участка в соответствии с требованиями Земельного кодекса Украины;

распределения ответственности за вред, нанесенный окружающей природной среде в результате хозяйственной деятельности предприятия до проведения его приватизации.

Сужение объема публичных обязательств частного собственника можно охарактеризовать как действие публичного собственника, намеревающегося, как можно предположить, повысить инвестиционную привлекательность объектов права государственной либо коммунальной собственности. В таком случае несколько странно выглядят попытки продать значительные пакеты акций энергогенерирующих и энергопоставляющих государственных компаний, прибыльность которых весьма внушительна. В этом контексте показательной является информация о намечавшейся на начало мая продаже 45%-ного государственного пакета акций “Крымэнерго”. По предварительной информации аналитиков, стартовая цена пакета “Крымэнерго” была сопоставима с остаточной стоимостью такой же доли ее основных фондов. При этом, по их же оценкам, “Крымэнерго” стоит столько же, сколько и электроэнергия, которую эта компания продает всего за десять недель¹⁹. При таких подсчетах несложно догадаться, что публичные обязательства частного собственника будут выполнены за счет доходов, приносимых компанией, а не за счет каких-то собственных вложений.

Данный пример убеждает в том, что **отчуждению должны подлежать те объекты публичной собственности, хозяйственное использование которых не может быть обеспечено наиболее рациональным и экономным образом самим их собственником, в том числе на началах публично-частного партнерства.** И в этом, как видится, заключается одна из характеристик правового режима публичной собственности.

¹⁷ Про приватизацію державного майна Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 24. Ст. 348.

¹⁸ Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації щодо реалізації положень Державної програми приватизації на 2012–2014 роки Закон України від 13.01.2012 року № 4336-VI // Офіційний вісник України. 2012. № 11. Ст. 398.

¹⁹ См.: Маскалевич И. “Крымэнерго”: игра, которой не будет? // http://zn.ua/ECONOMICS/krymenergo_igra_kotoroy_ne_budet-99277.html

Распоряжение объектами публичной собственности должно осуществляться таким образом, чтобы это не приводило к ослаблению экономических основ жизнедеятельности народа и территориальных общин.

Этот вывод может показаться тривиальным, но его содержательная сторона приобретает важный смысл, если исходить из того, что обеспечение *эффективного управления* объектами государственной собственности, внедрение *прозрачного и эффективного механизма* реализации государством своих прав собственника отнесены Законом Украины “Об основах внутренней и внешней политики” от 1 июля 2010 г. к основным принципам внутренней политики в экономической сфере²⁰. Не менее значимыми являются положения действующего законодательства Украины, определяющие важность учета принципа экономической целесообразности при распоряжении объектами права коммунальной собственности. Как отмечено в ч. 7 ст. 60 Закона Украины “О местном самоуправлении в Украине” от 21 мая 1997 г., имущественные операции, осуществляемые органами местного самоуправления с объектами права коммунальной собственности, *не должны ослаблять экономических основ местного самоуправления, уменьшать объем и ухудшать условия предоставления услуг населению*²¹.

В проекции на приведенные правовые положения конституционно-правовой нормы, закрепляющей, что органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать лишь на основе, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами Украины (ч. 2 ст. 19 Конституции Украины), можно прийти к важному заключению. **Распоряжение и управление объектами государственной и коммунальной собственности, относящимися по своей сути к объектам публичной собственности, должны осуществляться в пределах и способами, определенными действующим законодательством Украины с учетом принципа экономической целесообразности.**

Исходя из данного утверждения, обоснованным будет являться тезис о том, что сфера публичной собственности находится преимущественно под

воздействием *принципа ограничительного режима правового регулирования*, сводящегося к возможности “*совершать лишь то, что прямо разрешено законом*”. В этом кроется, как можно полагать, различие правовых режимов публичной и частной собственности. Ведь отношениям частной собственности, следуя классическим представлениям о равенстве сторон правоотношений и превалировании диспозитивного метода правового регулирования, характерна структура правовых связей, выстроенная на основе *принципа “разрешено все, что прямо не запрещено законом”*.

Выявленное обстоятельство не может не оказать воздействия на представления о содержании прав различных собственников. Существует убежденность, что классическая “триада” правомочий владения, пользования и распоряжения объектами собственности идеально подходит для характеристики отношений различных форм собственности. По утверждению отдельных исследователей, нет большой разницы в полномочиях публичного и частного собственников в отношении принадлежащего им имущества. И в качестве примера приводится ситуация, когда происходит смена собственника на приватизируемое имущество, демонстрируя тем самым тождественность субъективных прав публичного и частного собственников, переход к частному собственнику всего объема прав публичного собственника в отношении такого имущества²². Проще говоря, нет того (в плане прав), чем бы не мог обладать частный собственник.

С подобными высказываниями можно согласиться, но лишь частично. Конечно, вряд ли есть основания ставить под сомнение устоявшиеся взгляды на структуру прав в рамках права собственности, хотя в то же время существуют представления о необходимости выделения четвертого правомочия управления, а если следовать научным разработкам в рамках правовой семьи общего права, то вообще в структуре права собственности предприняты попытки выделить 11 элементов (согласно концепции А. Оноре).

В целом, принимая за основу “триаду” правомочий владения, пользования и распоряжения, следует обратить внимание на то, что многими исследователями **игнорируется разный объем этих прав у различных собственников**. Разница в объеме прав особенно ярко проявляется при

²⁰ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Офіційний вісник України. 2010. № 55. Ст. 1840.

²¹ Про місцеве самоврядування в Україні (перевод: **О местном самоуправлении в Украине**). Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170.

²² Харьковская цивилистическая школа: право собственности / Под ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. Харьков, 2012. С. 108, 109.

сравнении публичного и частного собственников. Руководствуясь различными по предоставляемому объему прав принципами правового регулирования общественных отношений, в том числе отношений собственности, публичный и частный собственники имеют различный объем прав по владению, пользованию и распоряжению тем либо иным имуществом. Это находит проявление как в возможности владеть определенными видами имущества (объекты, обеспечивающие национальную безопасность и экономический суверенитет), определенным образом пользоваться ими (концессия государственного либо коммунального имущества), так и в выборе специфических форм и способов распоряжения объектами собственности (приватизация).

Отмечая специфичность приватизации как правовой формы отчуждения объектов публичной собственности, важно указать на дополнительную ее характеристику, которая в целом предопределяет особенность вовлечения таких объектов в сферу частного ведения. В частности, действующее законодательство Украины создает прецедент возникновения **усеченного права частной собственности**, когда объектом такого права выступает приватизированное имущество. Собственник такого имущества в результате заключения договора купли-продажи, по существу, продолжает находиться в правоотношениях с публичным собственником. Жизнеспособность этой правовой связи обеспечивается не только комплексом публичных обязательств покупателя, но и обременением его прав собственника рядом ограничений.

Достаточно упомянуть о том, что передача приватизированного объекта в залог или внесение такого объекта в уставный капитал хозяйственного общества в период действия условий договора купли-продажи осуществляются при согласии государственного органа приватизации, который является стороной настоящего договора, в установленном порядке Фондом государственного имущества Украины (ч. 6 ст. 27 Закона Украины «О приватизации государственного имущества»). Такая правовая конструкция реализации покупателем имущества комплекса прав собственника не характерна для цивилистической концепции построения отношений собственности.

Появление таких исключений из общего правила скорее следует признать закономерной особенностью развития отношений собственности, нежели правовой аномалией. Подобного рода ограничения свободы действий в настоящее вре-

мя в равной мере относятся и к публичному собственнику.

В частности, в научной литературе часто рассматривается ситуация, имевшая место на территории Австрии, когда собственник был лишен на возмездных началах своего земельного участка в связи с его изъятием для государственных нужд. Однако через три года после изъятия собственник обнаружил, что земельный участок не используется в тех публичных целях, ради которых он был лишен права собственности. Тогда собственник обратился в суд общей юрисдикции с требованием вернуть ему земельный участок с условием возврата денежной компенсации, но в удовлетворении иска было отказано. В итоге собственник вынужден был обратиться в Конституционный суд Австрии, который удовлетворил заявленные требования в полном объеме.

Этот случай объясняется тем, что момент прекращения субъективного конституционного права (в отличие от субъективного гражданского права) необходимо связывать не с моментом фактического изъятия земельного участка, а с реализацией той цели, ради которой этот участок изымался²³.

Вышеприведенный пример демонстрирует **неизбежность сужения объема прав собственника**, обусловленного основаниями возникновения и прекращения права собственности, целью, преследуемой на этапе приобретения (продажи) соответствующего имущества, сферой использования объекта собственности, наличием определенных публичных обязательств за собственником отчуждаемого имущества и т.д.

Следовательно, утверждение о равенстве публичной и частной собственности по объему принадлежащих прав и порядку их отправления по меньшей мере требует дополнительного обоснования с приведением сторонниками такого понимания дополнительных детализированных аргументов. Такого однозначного подхода чаще всего в научных кругах придерживаются представители цивилистической правовой школы. Однако в литературе встречается иное мнение ученого-цивилиста. В частности, противоположным можно признать мнение И.В. Спасибо-Фатеевой, сводящееся к тому, что существенные отличия в субъектном составе предопределяют и значительные отличия в правовом режиме имущества, принадлежащего частным и публичным собственникам.

²³ См.: Гаджиев Г.А. Конституционные основы права собственности в России // Журнал рос. права. 2006. № 12. С. 135, 136.

Отсюда, по мнению исследователя, существует проблема распределения права собственности на типы, формы, виды²⁴.

В свете сказанного, несомненно, нельзя оставить без внимания, хотя бы в самых общих чертах, **вопросы субъектно-объектного состава отношений публичной собственности.**

Принимая во внимание то, что авторами данной статьи были изложены собственные представления по данному важному аспекту развития отношений публичной собственности в ранее опубликованных работах²⁵, целесообразно остановиться на следующих положениях.

Прежде всего, когда заходит речь о публичной собственности, у ряда исследователей возникает ассоциация ее субъектов с органами государственной власти и местного самоуправления как органов, уполномоченных отправлять полномочия собственников. Тем самым создается почва для отождествления публичной собственности с собственностью государственной и коммунальной в их соответствующей сумме²⁶.

Учитывая то, что в научной литературе присутствует представление о публичной собственности как форме собственности или даже типе собственности²⁷, то, конечно же, появляется возможность отнести государственную и коммунальную собственность к ее разновидностям. Однако внешнее выражение публичной собственности осуществляется как в форме государственной и коммунальной собственности, так и в тех ее формах, которым присущи выделенные в данной работе экономико-правовые признаки, особые черты.

В этой связи можно говорить о близости к публичной собственности объектов права собственности украинского народа. Дополнительный интерес также вызывает собственность Автономной Республики Крым, правовая природа которой пока остается недостаточно освещенной. Как отмечено в п. 3 ч. 1 ст. 138 Конституции Украины, к ведению Автономной Республики Крым относится управление имуществом, принадлежащим

Автономной Республике Крым. Но до сих пор, как отмечается в юридической периодике, остаются невыясненными принадлежность собственности данного публично-правового образования к известным формам собственности, а также правовой режим его имущества²⁸. Перспективной для научных исследований следует признать также точку зрения И.В. Дойникова о возможности отнесения к публичной собственности помимо государственной и муниципальной имущества общественных, благотворительных организаций и объединений²⁹.

Положения, приведенные выше, способствуют выработке подхода, при котором субъектом публичной собственности может рассматриваться народ либо определенным образом легитимированная его часть – территориальная община села, поселка, города, население Автономной Республики Крым. Признавая за данными субъектами права статус публичного собственника, государству либо Автономной Республике Крым должна быть отведена роль субъектов, уполномоченных на реализацию собственных полномочий. Несомненно, такое понимание субъектного состава отношений публичной собственности потребует внесения соответствующих изменений в законодательство Украины, прежде всего в Конституцию Украины.

Кстати, актуальность таких изменений уже назрела, поскольку возникают постоянные дискуссии на предмет диаметральной противоположности субъектов права государственной и коммунальной собственности. Субъектом государственной формы собственности признано государство, а коммунальной – территориальная община. Последняя являет собой совокупность жителей села, поселка, города, государство же выступает политико-территориальным образованием. В этой части аргументированной представляется позиция отдельных исследователей, признающих за государственной собственностью правовой режим общенародной собственности. Целиком ими справедливо обращается внимание на то, что наделение государства правом собственности на природные ресурсы производится не ради того, чтобы закрепить за ним источники дохода, но чтобы оно управляло ими в интересах

²⁴ См.: *Спасибо-Фатеева І.* Замітки цивіліста про тенденції пізнання права власності // *Право України.* 2011. № 5. С. 32.

²⁵ См.: *Устименко В.А., Джабраилов Р.А.* О роли публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития государства // *Материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 18 сентября 2012 г.).* Донецк, 2012. С. 8–24.

²⁶ *Актуальні проблеми господарського права: навч. посіб. / За ред. В.С. Щербини.* Киев, 2012. С. 280–293.

²⁷ См.: *Спасибо-Фатеева І.* Форми права власності // *Вісник Академії правових наук України.* 2009. № 3. С. 150, 151.

²⁸ *Кондик П.* Чиє майно Автономної Республіки Крим? // *Юридичний вісник України.* 2010. № 39. С. 6, 7.

²⁹ См.: *Дойников И.В.* Публичная собственность – основа экономики страны // *Правовое регулирование деятельности хозяйствующего субъекта. Материалы Междунар. науч.-практ. конф. (10–12 октября 2002 г.).* Ч. 3. Самара, 2002. С. 53.

народа³⁰. И это в целом разумно, если исходить из понимания государства как особой организации политической власти общества, народа.

Дополнительно нельзя согласиться с аргументами, в соответствии с которыми отмечается невозможность признания за народом статуса субъекта права собственности ввиду размытости самой категории “народ”³¹. Этому следует возразить в связи с тем, что народ – это не эфемерный субъект, а реальный участник общественных отношений, в том числе и отношений собственности, поскольку мнение последнего может быть выявлено методом форм непосредственной демократии. В то же время вряд ли может вызвать возражения точка зрения, согласно которой норма ст. 13 Основного закона Украины не нашла своего последовательного развития, и в настоящее время приходится констатировать отсутствие народной собственности (собственности народа) в имеющемся перечне видов собственности³². Состояние неопределенности правового статуса народа как

собственника и неразрешенности значительного числа проблем в осуществлении народовластия уже стали предметом ряда научных работ³³.

Конечно, вряд ли рассмотренные выше вопросы могут претендовать на признание за ними характера исчерпывающих содержание проблематики формирования научных представлений о публичной собственности. В целом проведенное исследование во многом носит постановочный характер, и многие изложенные научные положения могут стать отправной точкой для углубления доктринальных исследований права публичной собственности, тем более что отношения публичной собственности находятся в предметной сфере исследований науки хозяйственного права, что отражено в паспорте специальности 12.00.04 “Хозяйственное право; хозяйственно-процессуальное право”, утвержденном постановлением президиума ВАК Украины от 8 октября 2008 г. А это, в свою очередь, предоставляет исследователям возможность разработки отдельных проблем развития отношений публичной собственности на уровне диссертационных работ. Надеемся, что в скором времени появятся диссертационные исследования, посвященные столь актуальному теоретическому и практическому вопросу.

³⁰ См.: Шейнин Л. Публичная собственность и проблемы налогообложения // Общество и экономика. 2011. № 11, 12. С. 248, 249.

³¹ Харьковская цивилистическая школа: право собственности / Под ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. С. 110.

³² См.: Розовский Б.Г. Возврат от публичной собственности к всенародной как основа прогресса, или о пользе утопий / Б.Г. Розовский // Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности. Материалы VII Междунар. научн.-практ. интернет-конф. (г. Донецк, 22–29 апреля 2011 г.) / Науч. ред. В.К. Мамутов. Донецк, 2011. С. 10.

³³ См.: Селиванов А. Конституционный идеал и реальность народовластия в Украине // Голос Украины. 2012. № 156. С. 3; Мірошниченко Ю.Р. Конституційно-правові засади визначення категорії “народ” як основного суб’єкта народовладдя в Україні // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2011. № 12. С. 34–39.