

Влияние правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на формирование института публичной собственности (часть 2)*

Шульженко С. И.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; S.Shulgenko@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена основным принципам публичной собственности, как они сформулированы Конституционным Судом. Автор раскрывает актуальные практические проблемы публичной собственности как сложного института, включающего, главным образом, нормы конституционного, административного, финансового и в меньшей степени — гражданского права. Отмечается прямая связь между публичной собственностью, публичными финансами, бюджетом, правовым режимом конкретной территории и публичными правами граждан. Установление правового режима территории позволяет сохранить текущее целевое назначение недвижимых объектов публичной собственности и обеспечить публичные права граждан. Обосновывается возможность передачи публичного имущества на другой уровень публичной собственности в одностороннем порядке. В контексте проблемы специализированного жилищного фонда публичного образования предлагается деликатное решение проблемы правового статуса апартamentов путем отнесения их к специализированному жилищному фонду коммерческого использования. Правовые позиции Конституционного Суда служат надежным и эффективным инструментом решения правовых конфликтов в обществе и являются ориентиром для правотворческой и правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: государственная и муниципальная собственность, основные принципы публичной собственности, Конституционный Суд Российской Федерации, правовой режим территории, публичные права граждан, правовой статус апартamentов, исторических зданий, планирование использования средств бюджета и публичного имущества, распорядительные акты публичного собственника

Для цитирования: Шульженко С. И. Влияние правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации на формирование института публичной собственности (часть 2) // Управленческое консультирование. 2021. № 10. С. 102–116.

Constitutional Court's of the Russian Federation Impact on Public Property (Part 2)

Stanislav I. Shulzhenko

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEP), Saint-Petersburg, Russian Federation; S.Shulgenko@yandex.ru

ABSTRACT

The article focuses on the main principles of public property as Constitutional Court of the Russian Federation formulates them. The author reveals actual problems of public property as a complex institution, including mainly constitutional, administrative, financial, and in a less degree civil law. There is a direct relation between public property, public finance, budget, legal regime of the territory concerned and citizens' public rights. Establishment of a legal regime of the territory helps to preserve current public land and property usage and provides public rights. The ability of public property unilateral transfer to another level of public ownership is justified. Meantime in the context

* Начало статьи см.: Управленческое консультирование. 2021. № 9. С. 128–144.

of specialized public housing stock problem the author suggests sensitive decision for the legal status of quarters as a specialized commercial housing stock. Legal positions of the Constitutional Court promote effective solution to the conflict within the community and provide guidance for the legislative and law-enforcement activity.

Keywords: state and municipal property, the main principles of public property, Constitutional Court of the Russian Federation, legal regime of the territory, citizens' public rights, legal status of quarters, historic buildings, planning the use of public budget and property, acts of the public owner

For citing: Shulzhenko S. I. Constitutional Court's of the Russian Federation Impact on Public Property (Part 2) // Administrative consulting. 2021. N 10. P. 102–116.

3. Правовой режим земельного фонда, лесного фонда и иных природных ресурсов, объектов культурного наследия как национального достояния, предполагающего специальный режим правового регулирования, неоднократно исследовался Конституционным судом.

Земля и иные природные ресурсы рассматриваются Конституционным судом, с одной стороны, как основа жизни и деятельности народов соответствующей территории России, а с другой стороны — как государственная собственность. Установление презумпции государственной собственности на землю является одним из определяющих факторов при выработке государственной политики и нормативного правового регулирования в сфере земельных отношений, в том числе оборота земель.

Конституционный суд Российской Федерации указывает, что конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т. е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей (Постановление Конституционного Суда от 23 апреля 2004 года № 8-П).

В одном из последних по времени определений от 11.02.2021 № 186-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Афанасьева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав абзацем первого пункта 1 ст. 234 Гражданского кодекса Российской Федерации» Конституционный суд вновь обратил внимание на особенность гражданско-правового регулирования земельных отношений, которая заключается в том, что пунктом 2 ст. 214 ГК Российской Федерации и пунктом 1 ст. 16 Земельного кодекса Российской Федерации закрепляется презумпция государственной собственности на землю, согласно которой земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. Такое правовое регулирование осуществлено законодателем в рамках его компетенции исходя из исторически сложившихся обстоятельств, а также с учетом того, что в Российской Федерации на сегодняшний день по объективным причинам на значительной доле земель земельные участки не сформированы и не поставлены на кадастровый учет. В подобных условиях установление презумпции государственной собственности на землю является одним из определяющих факторов при выработке государственной политики и нормативного правового регулирования в сфе-

ре земельных отношений, в том числе оборота земель. В условиях действующей презумпции государственной собственности на землю и наличия на территории Российской Федерации значительного количества нераспределенной земли сама по себе несформированность земельного участка и отсутствие государственной регистрации права собственности публичного образования на него не означает, что соответствующее публичное образование фактически отказалось от своего права собственности или проявляет безразличие к правовой судьбе этого земельного участка. Соответственно, для любого добросовестного и разумного участника гражданских правоотношений должно быть очевидным, что земли, на которых земельные участки не сформированы и не поставлены на кадастровый учет, относятся к государственной собственности и что само по себе отсутствие такого учета не свидетельствует о том, что они являются бесхозными.

Аналогичный подход принят Конституционным судом и **в отношении лесного фонда** и особо охраняемых территорий (См., в частности, Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2015 № 5-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Форест-групп» на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями статей 1, 24, 61, 74, 81, 82, 83, 101 Лесного кодекса Российской Федерации, пунктом 2 ст. 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» и ст. 26.12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Лесной фонд, как указывал Конституционный суд Российской Федерации в своих решениях, ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экологического значения лесов России и выполнения международных обязательств, а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов *представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим*; осуществляемые же в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов как сфере совместного ведения полномочия Российской Федерации и ее субъектов распределены Лесным кодексом Российской Федерации на основе положений статей 72 (пункты «в», «г», «д», «к» части 1) и 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации таким образом, чтобы при принятии соответствующих решений обеспечивались учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов, в том числе по вопросам разграничения государственной собственности (постановления от 9 января 1998 года № 1-П и от 7 июня 2000 года № 10-П; определения от 27 июня 2000 года № 92-О и от 3 февраля 2010 года № 238-О-О).

Таким образом, Конституционный суд последовательно проводит правовую позицию, согласно которой правовой режим публичного достояния многонационального народа России (земля, лесной фонд) предполагает, в том числе, его нахождение в федеральной (государственной) собственности как правовую гарантию сохранения и воспроизводства публичного достояния.

В постановлении Конституционного суда РФ от 03.07.2019 № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 ст. 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 ст. 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма», пожалуй, впервые обращено внимание на то обстоятельство, что такие вопросы местного значения, как утверждение генераль-

ных планов, правил землепользования и застройки, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства и реконструкции, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование земель и изъятие земельных участков для муниципальных нужд, муниципальный земельный контроль, хотя и тесно связаны с земельными правоотношениями, но не включают в себя собственно предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Соответственно, нельзя отрицать, что в настоящее время органы местного самоуправления выполняют функции по предоставлению земельных участков, относящихся к публичной собственности, включая те участки, которые предоставляются гражданам для собственных нужд в коллективном садоводстве. Однако правовое регулирование этих их функций в части, относящейся к участкам, государственная собственность на которые не разграничена (что в наибольшей степени соотносимо с предоставлением участков в период, когда местного самоуправления в современном его понимании не существовало), не позволяет рассматривать эти функции как безусловно связанные именно с решением вопросов местного значения.

Данная проблема не являлась основной при рассмотрении Конституционным судом указанного дела. Тем не менее, она приобретает особую актуальность в условиях стихийного приобретения и застройки гражданами садовых земельных участков за границами населенных пунктов, когда муниципальные образования не спешат из-за отсутствия средств муниципального бюджета осуществлять подготовку документации по планировке и межеванию территории, и бремя подготовки такой документации возлагается на граждан, которые вынуждены создавать садоводческие некоммерческие товарищества либо обеспечивать эксплуатацию проходов, проездов к своим земельным участкам, а также инфраструктуры своих участков в режиме общего имущества (земельных участков общего пользования). Представляется, что вопрос о справедливом распределении бремени подготовки документации по планировке и межеванию территорий между публичными образованиями и гражданами и их объединениями еще ждет своего рассмотрения Конституционным судом. Полагая, что бремя содержания частной собственности совсем не тождественно перекадыванию на граждан функций публичной власти по подготовке документов территориального планирования, которыми могут быть предусмотрены ограничения права частной собственности.

Охрана объектов культурного наследия рассматривается Конституционным судом в качестве одной из конституционно значимых, по своей сути, ценностей, служащей сохранению памяти предков, воспитанию любви и уважения к Отечеству (преамбула Конституции Российской Федерации). В контексте культурно-исторической преемственности поколений это получило подтверждение на конституционном уровне в институте культурных прав и обязанностей человека и гражданина, в том числе в связи с закреплением в Конституции Российской Федерации обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ст. 44, часть 3), охрана которых — одна из приоритетных задач органов публичной власти (постановление Конституционного суда РФ от 05.03.2020 № 11-П «По делу о проверке конституционности подпунктов 4 и 5 пункта 1 и пункта 5 ст. 57 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И. С. Бутримовой»).

Государственная охрана такого невосполнимого ресурса, как объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), — одна из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Нормы Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» возлагают финансовые бреме-

нения не на всех собственников земельных участков, расположенных в границах территории такого объекта, а только на тех, кто, являясь заказчиком, проводит землеустроительные, земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы в культурном слое, подвергая его опасности повреждения или уничтожения. Следовательно, эти обременения не являются произвольными или чрезмерными, так как направлены на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия. Таким образом, федеральный законодатель сохранил прежний подход к обязанности собственника земельного участка, в границах которого расположен объект археологического наследия, оплатить проведение государственной историко-культурной экспертизы, а также последующее проведение земляных и строительных работ (определение Конституционного суда РФ от 09.12.2014 № 2755-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Харламовой Ирины Вячеславовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 ст. 31 и пунктом 4 ст. 36 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

В контексте правовых позиций Конституционного суда об объектах культурного наследия возможно рассматривать вопрос охраны исторически значимых для населения зданий, иных объектов, территорий, не отнесенных к объектам культурного наследия (в том числе, не прошедших историко-культурную экспертизу) либо особо охраняемым. Указанный вопрос особенно актуален в условиях застройки городских территорий, когда зачастую меняют облик, перестраиваются либо сносятся объекты городской среды, значимые для населения соответствующей территории, но не имеющие охранного статуса. Если соответствующие объекты находятся в публичной собственности, нет правовых препятствий по сохранению их назначения путем установления их статуса с определенным конкретным целевым назначением на уровне нормативного правового акта соответствующего публичного образования, а также при территориальном планировании. При этом в Единый государственный реестр недвижимости должно быть внесено наименование и назначение объекта. Эффективно вопросы сохранения конкретного целевого назначения объектов, находящихся как в публичной, так и в частной собственности, возможно решать при территориальном планировании в зонах с особыми условиями использования территорий, исключая вариативность использования той или иной территории. Так, часть 12 ст. 35 Градостроительного кодекса РФ, пункт 10 ст. 85 Земельного кодекса РФ, допускают, что в состав зон особо охраняемых территорий могут включаться земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение. При этом нет препятствий для установления границы территориальной зоны по границам земельных участков, иным границам (ч. 2 ст. 34 Градостроительного кодекса РФ), что в любом случае позволяет сохранить целевое назначение объектов, значимых для жителей соответствующей территории. Статьи 34, 59 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» допускают в целях одновременного обеспечения сохранности нескольких объектов культурного наследия в их исторической среде установление для данных объектов культурного наследия единой охранной зоны объектов культурного наследия, единой зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности и единой зоны охраняемого природного ландшафта, а в отношении территории исторического поселения предусматривают в качестве предмета охраны исторически ценные градоформирующие объекты — здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединенные в том числе масштабом,

объемом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами. С учетом данных обстоятельств, в Санкт-Петербурге Законом Санкт-Петербурга от 19.01.2009 № 820-7 «О границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, режимах использования земель и требованиях к градостроительным регламентам в границах указанных зон» установлены режимы использования земель и требования к градостроительным регламентам в границах объединенных зон охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Санкт-Петербурга, согласно приложению 2 к настоящему Закону Санкт-Петербурга. Данный закон Санкт-Петербурга, в частности, устанавливает запрет на снос (демонтаж), кроме признанных в установленном порядке аварийными, исторических зданий, под которыми понимает здание, строение, сооружение, не являющееся объектом (выявленным объектом) культурного наследия, относящееся к следующим историческим периодам: в зонах охраны объектов культурного наследия, расположенных в исторически сложившихся центральных районах Санкт-Петербурга, а также в Невском районе Санкт-Петербурга, — построенное до 1917 г. (здесь и далее год постройки включительно); в зонах охраны объектов культурного наследия, расположенных за пределами исторически сложившихся центральных районов Санкт-Петербурга (за исключением Невского района Санкт-Петербурга), — построенное до 1957 г., деревянное 1-2-этажное здание, строение, сооружение — построенное до 1917 г. *(год постройки определяется в соответствии с учетно-технической документацией об объектах государственного технического учета и технической инвентаризации)*. Наиболее острым и трудно разрешимым на нормативном уровне является вопрос установления критериев, которым должно отвечать историческое здание, для установления требования о его безусловном сохранении и недопустимости его разборки (сноса). Представляется, что сам по себе факт постройки здания до 1917 либо 1957 г. не может свидетельствовать о его архитектурной и культурной ценности вне его соотношения с окружающей застройкой, исторической (историко-градостроительной) средой, включающей природный и городской ландшафт, постройками аналогичного периода в части архитектурного решения, внешнего облика, изучения вопроса о проживавших либо работавших в здании людях, оставивших заметный след в истории страны, региона, поселения, части поселения. Вместе с тем, отсутствие таких критериев ведет к правовой неопределенности, существенно и явно несоразмерно ограничивает право публичной и частной собственности, ведет к затруднению и даже невозможности хозяйственной деятельности и сбалансированного и устойчивого развития путем повышения качества городской среды и улучшения внешнего облика, архитектурно-стилистических и иных характеристик объектов капитального строительства. Сохранение исторической застройки в Санкт-Петербурге, да и во многих других мегаполисах России и зарубежных стран, является перманентным источником конфликта между законодательной и исполнительной властью (спор о полномочиях: кто вправе принимать и (или) санкционировать решения), застройщиками, градозащитниками и гражданами, приобретая совершенно уродливые формы, когда запрет на изменение облика исторических зданий ведет к оттоку инвесторов в более благоприятные юрисдикции или вообще парализует строительную деятельность в исторических центрах, а в отсутствие бюджетных средств на ремонт исторические здания так или иначе разрушаются в силу временного фактора.

Вопросы градостроительного планирования, неразрывно связанные с использованием публичного имущества, также неоднократно рассматривались Конституционным Судом.

В постановлении от 28.03.2017 № 10-П «По делу о проверке конституционности части 4.1 ст. 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и ст. 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об

административных правонарушений и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» Конституционный суд подчеркнул, что утверждение правил землепользования и застройки является важным фактором, определяющим возможность и условия привлечения инвестиций в капитальные вложения для ведения на конкретных городских территориях строительной и другой экономической деятельности. С учетом природы городов федерального значения как центров социально-экономического и культурного развития федеральные органы государственной власти особо заинтересованы в том, чтобы в данных субъектах Российской Федерации для этого были созданы все условия. В связи с этим возложение на высшие исполнительные органы государственной власти городов федерального значения полномочия по утверждению правил землепользования и застройки, включая карты градостроительного зонирования и градостроительные регламенты, которые по своей правовой природе и содержанию в большей мере относятся к нормативным актам исполнительно-распорядительного характера, не может рассматриваться как нарушающее принцип разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации и как несоразмерное вторжение федерального законодателя в их компетенцию — при том, однако, условии, что высшие законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения правомочны оказывать регулирующее воздействие на само содержание правил землепользования и застройки посредством издания собственных нормативных актов.

В определении Конституционного суда РФ от 15.07.2010 № 931-О-О «По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ст. 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» указано, что регламентация градостроительной деятельности направлена в первую очередь на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения благоприятных условий проживания. По своему смыслу в системе действующего правового регулирования они обязывают правоприменителя, в том числе суды, находить в каждом конкретном случае — с учетом специфики того или иного культурно-исторического объекта и совокупности всех градостроительных факторов — разумный баланс интересов социально-экономического развития, технического прогресса и связанных с ними прав граждан, с одной стороны, и интересов сохранения исторического и культурного наследия, защиты окружающей среды и связанных с этим прав в духовно-культурной сфере — с другой. Иное расходилось бы с конституционными принципами гуманизма, верховенства права и ответственности за сохранение исторического и культурного наследия перед будущими поколениями.

Таким образом, правовые позиции Конституционного суда являются ориентиром для законодателя и поиска баланса интересов различных социальных групп и интересов (бизнеса, органов государственной власти, жителей) при застройке территорий, изменении правового режима территории, при том, что именно права и законные интересы граждан, в конечном счете, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 18 Конституции России).

Анализ правовых позиций Конституционного суда позволяет обозначить следующие сформулированные им **базовые конституционные принципы публичной собственности**:

1) единой системы публичной власти. Указанный принцип имплицитно следует из конституционных положений о соединении многонационального народа Российской Федерации общей судьбой на своей земле, сохранении исторически сложившегося государственного единства и возрождении суверенной государственности России (преамбула), о Российской Федерации — России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления (ст. 1), о единственном источнике власти — многонациональном народе Российской Федерации, являющемся носителем суверенитета, который распространяется на всю территорию России, и осуществляющем свою власть непосредственно и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3, части 1 и 2; ст. 4, часть 1), во взаимосвязи с указанием на установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 72, пункт «н» части 1). Органы местного самоуправления, которые согласно статье 12 Конституции Российской Федерации не входят в систему органов государственной власти, указанных в ее статьях 10 и 11, во всяком случае, входят в единую систему публичной власти политического союза (объединения) многонационального российского народа. Иное, в частности, влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (ст. 1, часть 1 Конституции Российской Федерации), что является конституционно-правовым нонсенсом. Конституционный суд Российской Федерации неоднократно указывал на конституционные основы единства публичной власти в Российской Федерации и объективную необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации¹;

2) специальной правоспособности публичных образований в гражданском обороте (они вправе участвовать в гражданском обороте исключительно для достижения целей и задач, стоящих перед публичной властью). Федеральный законодатель правомочен устанавливать особенности правосубъектности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере частного права, с тем чтобы на конкретном этапе развития государства достичь поставленных целей и выполнения задач общегосударственного масштаба;

3) публично-правовой природы публичной собственности, в силу которой она — в отличие от частной собственности — следует общим интересам и связана с осуществлением задач и функций публичной власти, что предполагает нахождение в собственности публично-правовых образований только того имущества, которое необходимо для реализации их публичных функций и полномочий по предметам их ведения и составляет экономическую основу деятельности органов публичной власти; Конституционный суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что в му-

¹ См. Заключение Конституционного суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс] // ГАРАНТ.РУ. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73647918/?prime>.

ниципальной собственности, как особой разновидностью публичной собственности, должно находиться то имущество, которое требуется для решения возложенных на местное самоуправление задач; возможности ограничения права собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований федеральным законом для защиты конституционных ценностей и соразмерно конституционно значимым целям, для которых оно вводится. При этом перечень видов имущества, который может находиться в собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для реализации их полномочий, не является закрытым.

Публично-правовая природа публичной собственности предопределяет **ее служебный характер**. Публичная собственность, в конечном счете, призвана служить реализации публичной власти и публичных прав граждан, зафиксированных в Конституции;

4) предназначения федерального бюджета как материальной основы реализации конституционных функций публичной власти, в том числе функций социального правового государства (статьи 1, 2, 7 и 18 Конституции Российской Федерации). Федеральный законодатель вправе определить не только порядок правомерного использования бюджетных средств, но и меры их адекватной защиты; введение дополнительных мер защиты средств федерального бюджета — поскольку они обусловлены объективной спецификой соответствующего объекта публичной собственности, направлены на поддержание экономического суверенитета государства и надлежащих финансовых условий для эффективного обеспечения органами государственной власти прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации и при этом не посягают на основное содержание конституционных прав субъектов экономической деятельности — не может рассматриваться как несовместимое с требованиями ст. 8 (часть 2) Конституции Российской Федерации;

5) публично-правовой природы отношений, связанных с формированием и исполнением бюджетов, а также характер правового регулирования, особенности разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере. Публично-правовой характер регулирования бюджетных отношений, выступающих в качестве экономического выражения суверенитета государства, материальной основы осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, деятельность которых как публичных субъектов в силу статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2), 66 (части 1 и 2), 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации должна осуществляться в финансово-бюджетной сфере исключительно на правовых основаниях и в пределах, дозволенных Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством.

Публичный характер бюджетно-правового регулирования не исключает в то же время применения к бюджетным отношениям положений гражданского законодательства, но только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законодательством.

Функционирование бюджетной системы Российской Федерации имеет целью гарантирование основ конституционного строя, финансовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина, что, в свою очередь, предопределяет конституционные требования к надлежащей регламентации бюджетно-правового статуса субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как участников бюджетных отношений, в том числе — по обслуживанию счетов бюджетов;

6) рационального и эффективного использования публичной собственности, а также охраны земли, лесного фонда как важнейшей части природы, естественной среды обитания человека, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности;

7) государственной охраны объектов культурного наследия (памятники истории и культуры), территорий, являющихся публичным достоянием — как одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

8) баланса интересов социально-экономического развития, технического прогресса и связанных с ними прав граждан, с одной стороны, и интересов сохранения исторического и культурного наследия, защиты окружающей среды и связанных с этим прав в духовно-культурной сфере — с другой;

9) публично-правового характера отношений по использованию и отчуждению публичного имущества. Отношения по передаче имущества, находящегося в государственной собственности, обуславливаемые разграничением публично-властных полномочий, включая отношения, касающиеся оснований и порядка передачи имущества, в том числе формы и содержания акта, оформляющего такую передачу, также представляют собой систему публично-правовых властных отношений, одновременно субординационных и координационных по своему характеру. Данные отношения гражданским законодательством, определяющим правовое положение участников гражданского оборота и регулирующим имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, по общему правилу, не регулируются. Регламентация Законами порядка и условий приватизации государственной и муниципальной собственности также обусловлена, прежде всего, тем, что такие отношения носят преимущественно публично-правовой характер;

10) публично-правового характера платежей фискального характера за пользование публичным имуществом независимо от того, ограничено публичное имущество в обороте или нет;

11) социальной природы государства и публичной власти, что предполагает, что государство и муниципальные образования — исходя из конституционного требования общедоступности дошкольного образования независимо от места жительства — обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и иные образовательные учреждения, учреждения культуры, социальной защиты и при необходимости расширять их сеть.

Указанные конституционные принципы публичной собственности образуют основы правового режима института публичной собственности и подлежат развитию и конкретизации в отраслевом законодательстве исходя из специфики предмета правового регулирования, должны являться руководящими началами при осуществлении правосудия и правоприменительной деятельности.

Сформулированные Конституционным судом принципы публичной собственности позволяют делать вывод о том, что природа публичной власти, связанная с реализацией полномочий публичной власти и реализацией публичных прав граждан, исключает взгляд на Российскую Федерацию, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования как на обычных собственников — юридических лиц — пусть и со специальной правоспособностью. Усмотрение публичного собственника всегда ограничено необходимостью осуществления властных полномочий наиболее эффективным образом. Принцип единства системы публичной власти предполагает использование публичного имущества в интересах многонационального народа Российской Федерации, населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что требует установления исчерпывающих способов распоряжения публичным имуществом, а также форм участия граждан в контроле за использованием публичного имущества в целях реализации принадлежащих им публичных прав. Это предполагает выработку общественного консенсуса на уровне страны в целом, региона, муниципального образования, отдельной территории

по вопросу использования публичного имущества, изменения его назначения, отчуждения из публичной собственности.

Это также, по нашему мнению, исключает, по общему правилу, возможность гражданско-правовых отношений на началах равенства между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Эти отношения всегда связаны с реализацией публичной власти и публичных прав граждан. Поэтому гражданско-правовое регулирование этих отношений имеет место ровно в тех пределах, в которых это допускается публичным правом путем прямой отсылки к конкретной норме гражданского права. В этом смысле мы полагаем, что подлежит доказыванию в конкретном споре с участием публичного образования не властный характер отношений с участием органа публичной власти, а гражданско-правовой. При этом, поскольку в судебном процессе публичное образование и субъект частного права участвуют на равных, а граждане также являются полноправными субъектами публичного права, это никоим образом не ущемляет права граждан и организаций на защиту как слабой стороны.

Очевидна взаимосвязь между публичной собственностью, публичными правами граждан, зафиксированными в Конституции РФ, ограничениями прав собственности (как частной, так и публичной, априори подверженной ограничениям, связанным с обязанностью использования ее по назначению для реализации полномочий публичной власти).

Однако отнесение к национальному достоянию либо особо ценным объектам само по себе не предвещает вывода о том, что объекты публичной собственности, и, в частности, объекты культурного наследия, должны непременно являться самостоятельными объектами недвижимости (например, ладожские курганы, иные объекты археологического наследия при решении вопроса о необходимости их сохранения), а лишь предполагает установление наиболее эффективного режима их сохранности и использования, реализации публичных прав граждан. Это не всегда связано с приданием вещам статуса объекта недвижимости, конституирующим признаком которого является юридическая связь с землей, определенной территорией. Именно территория с определяемыми границами является основным компонентом любой недвижимой вещи, и, как мы знаем из римского права, основным объектом недвижимости. Общественные отношения по использованию людьми территории, и как ее части — земельных участков — служат предметом правового регулирования при установлении правового режима территории, включая вопросы ее сохранения. Посредством установления разрешенного использования территории в условиях, когда основной массив земельных участков не сформирован и находится в государственной собственности, определяется правовой режим любых связанных с землей объектов, включая объекты недвижимого имущества. Вопрос придания объекту статуса объекта недвижимости должен решаться исходя из наличия у каждого конкретного объекта признаков дискретности и относительной обособленности, что позволяет идентифицировать его и выступать в обороте отдельно от земельного участка. В ином случае в обороте выступает земельный участок (территория) либо предметом правового регулирования являются общественные отношения по поводу сохранения и использования территории (ее части), границы которой определены либо, по крайней мере, определимы.

Сформулированные Конституционным судом РФ конституционные принципы публичной собственности конкретизируются в отраслевом законодательстве и, прежде всего в бюджетном, исходя из особой роли бюджетных отношений, выступающих в качестве экономического выражения суверенитета государства, материальной основы осуществления публичных функций и полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, принципы бюджетной системы — это также конкретизация конституционных принципов и основ публичной собственности.

Бюджетные отношения с учетом их особой значимости в публичном хозяйстве выступают основой любых иных имущественных отношений между публичными образованиями. Соответственно, вопросы использования имущества публичного образования подлежат рассмотрению при принятии решения о предоставлении публичному образованию бюджетных трансфертов.

Это предопределяет единство правового режима перераспределения как публичного денежного имущества в виде бюджетных средств, так и неденежного публичного имущества. Единство правового режима денежного и неденежного публичного имущества, в свою очередь, позволяет рассматривать вопросы волеизъявления органов публичной власти на передачу того или иного публичного имущества на иной уровень публичной собственности в контексте межбюджетных отношений и всей совокупности отношений между публичными образованиями.

Если бюджетное законодательство принципиально допускает изъятие в одностороннем порядке неиспользуемых либо используемых неэффективно или не по целевому назначению трансфертов, не может быть никаких правовых препятствий для принятия в одностороннем порядке решений о передаче имущества публичного образования, используемого другим публичным образованием либо неиспользуемого, но прямо связанного с реализацией его полномочий, такому публичному образованию.

Таким образом, межбюджетные отношения в рамках принципов бюджетной системы задают параметры любых имущественных отношений между публичными образованиями. Применительно к отношениям между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, а также и муниципальными образованиями в части осуществления ими государственных полномочий не может быть никаких гражданско-правовых отношений.

Указанные базовые принципы публичной собственности позволяют с нового ракурса взглянуть на правовые акты управления публичной собственностью.

На природу индивидуальных правовых актов органа власти по управлению публичной собственностью высказываются две основные точки зрения:

1) Цивилисты исходят из того, что это гражданско-правовые сделки, облеченные в форму правовых актов управления — административных актов, поскольку их главным следствием является возникновение, изменение либо прекращение гражданских прав и обязанностей субъектов гражданского права, одним из которых является государство. Однако при наличии объектов, изъятых из оборота, сложно объяснить, каким образом действия органов публичной власти, облеченные в форму административных актов, порождают гражданские права и обязанности. Аналогичная ситуация складывается и в отношении объектов, ограниченных в обороте — основной массы объектов, находящихся в публичной собственности. Специальная гражданская правоспособность публичных образований, являющаяся следствием их функции по реализации публичной власти, и, соответственно акцессорный характер их хозяйственной деятельности, не позволяют видеть в административных актах по управлению публичным имуществом только, и главным образом, сделки.

2) Административисты, напротив, исходят из того, что административные акты по управлению публичным имуществом — это индивидуальные правовые акты органов публичной власти, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения, в том числе, гражданских прав и обязанностей.

А. Е. Елистратов в работе «Основные начала административного права» справедливо отмечает: «Следует ли в сделках по имуществу, возникающих между административным учреждением и частными лицами, или в так называемых делах казны, видеть административный акт или гражданскую сделку? Поставленный вопрос должен получить то или иное решение в зависимости от того, как разрешается более общий вопрос о границах публичного и частного права вообще. Если эти отрасли права разграничивать по формальному моменту, т. е. по различию в порядке уста-

новления и защиты прав, то, разумеется, все те хозяйственные акты, которые закон подчиняет частно-правовой регуляции и гражданскому процессу, придется отнести к области частного права. Но если различие между публичным и частным правом искать в материальном моменте, т. е. в самом содержании отношений, то *всякий хозяйственный акт, входящий в круг ведения административного учреждения, — как бы он ни приближался к гражданской сделке по формам своего осуществления и своей защиты, — останется актом публичного права*» [1, с. 182–183].

В отношении объектов (в частности, земельных участков), изъятых из оборота, акты управления уполномоченных органов, очевидно, не могут порождать каких-либо гражданско-правовых последствий до снятия ограничения оборотоспособности объектов и включения их в гражданский оборот.

Соответственно, правовые акты по управлению публичным имуществом, влекущие в отношении объектов, не изъятых из оборота и не ограниченных в обороте, гражданско-правовые последствия для участников гражданского оборота, которым они адресованы, в любом случае влекут публичные (административно-правовые) последствия для органа, их принявшего, в виде обязанности обеспечить его исполнение, внести изменения в реестр публичного имущества, бухгалтерский (бюджетный) учет.

Нормативная и правоприменительная практика по вопросу о формах правовых актов по управлению публичным имуществом отличается чрезвычайным разнообразием, унификация отсутствует: распоряжения, решения, приказы, письма, письма-согласования, акты приема-передачи.

Передача имущества с одного уровня публичной собственности на другой оформляется решением (распорядительным актом) и актом приема-передачи, с даты утверждения которого имущество считается переданным на другой уровень публичной собственности.

При согласовании сделки по передаче публичного имущества в аренду (безвозмездное) пользование согласующий орган (осуществляющий полномочия собственника) оформляет свое согласие письмом; орган, осуществляющий полномочия учредителя, принимающий решение о передаче — распорядительным актом.

Когда речь идет об отчуждении либо передаче имущества в пользование частному лицу, издается распорядительный акт в форме распоряжения или приказа (акт, адресованный, прежде всего, самому органу), на основании которого заключается соответствующий договор.

Подобное имеет место при приватизации публичного имущества либо передаче его в аренду или безвозмездное пользование.

Однако действующее законодательство знает из этого правила немало исключений, прямо определяя форму соответствующего распорядительного акта.

Например, пункт 1 ст. 39.1. Земельного кодекса РФ прямо устанавливает, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на основании:

- 1) решения органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;
- 2) договора купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;
- 3) договора аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;
- 4) договора безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Другой пример — передача имущества религиозного назначения. С учетом постановления Правительства РФ от 26.04.2011 № 324 «О федеральных органах исполнительной власти, уполномоченных на осуществление отдельных полномочий в целях реализации Федерального закона «О передаче религиозным организациям

имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» передача в собственность имущества религиозного назначения оформляется решением и актом приема-передачи (как и при передаче на другой уровень публичной собственности), передача в безвозмездное пользование — решением, договором, актом приема-передачи.

Независимо от формы акта органа публичной власти по распоряжению публичным имуществом (индивидуальный правовой акт, договор, акт приема-передачи) и на последствия, им вызываемые (административно-правовые, финансово-правовые, гражданско-правовые) этот акт всегда является публично-правовым явлением и представляет собой реализацию властных полномочий публичной власти.

Этот акт органа публичной власти не существует и не может существовать вне контекста публичной природы публичной власти и влечет всегда, прежде всего, публично-правовые последствия.

Среди правовых актов публичного собственника выделяются правовые акты, которыми изменяется правовой режим объектов публичной собственности и вследствие издания которых:

1) объекты, изъятые из оборота и ограниченные в обороте, становятся оборотоспособными. Так, в результате изменения в установленном порядке черты населенного пункта земельные участки категории земель лесного фонда переходят в категорию земель населенного пункта и, тем самым, становятся потенциально отчуждаемыми. При принятии решения о продаже высвобождаемого военного имущества оно утрачивает статус ограниченного в обороте¹. То же при изменении назначения имущественного комплекса с детского оздоровительного лагеря на базу отдыха. При изъятии в казну объекта публичного имущества из оперативного управления учреждения при отсутствии намерения закрепить его за иным учреждением либо иным образом использовать для реализации полномочий публичной власти такое имущество также становится оборотоспособным. Аналогичная ситуация имеет место при заключении соглашения о государственно-частном партнерстве;

2) происходит перепрофилирование объектов либо изменение их категории, не влияющее на оборотоспособность, что, как и в предыдущем случае, приводит к изменению их правового режима.

¹ Постановление Правительства РФ от 24 июня 1998 г. № 623 «О порядке высвобождения недвижимого военного имущества войск национальной гвардии Российской Федерации, воинских формирований и органов»: Федеральное агентство по управлению государственным имуществом по представлению федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых законодательством предусмотрена военная служба, в соответствии с Порядком, утвержденным настоящим постановлением, на основании сводных перечней недвижимого военного имущества, подлежащего высвобождению, принимает одно из следующих решений: о межведомственном перераспределении недвижимого военного имущества, подлежащего высвобождению, с мотивированным обоснованием; о высвобождении недвижимого военного имущества с утверждением перечней указанного имущества и его реализации (с определением способа реализации); об отказе в высвобождении недвижимого военного имущества с мотивированным обоснованием.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1054 «О порядке высвобождения недвижимого военного имущества Вооруженных Сил Российской Федерации»: Решения о высвобождении недвижимого военного имущества, находящегося у Вооруженных Сил Российской Федерации на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, земельных участков, находящихся на праве постоянного (бессрочного) пользования, а также имущества, находящегося в хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятий и организаций, подведомственных Министерству обороны Российской Федерации (далее — недвижимое военное имущество), принимает Министерство обороны Российской Федерации. Функции по продаже высвобождаемого недвижимого военного имущества в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, осуществляет федеральное государственное учреждение «Центральное управление материальных ресурсов и внешнеэкономических связей Министерства обороны Российской Федерации».

Примеры: перевод земельных участков из одной категории в другую, кроме случая, указанного выше; изменение вида разрешенного использования земельного участка земель любой из категории; перевод нежилого помещения в жилое и наоборот; включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд и исключение из него; изменение категории объекта культурного наследия: в результате историко-культурной экспертизы на основании акта органа по охране памятников выявленный объект культурного наследия получает статус объекта культурного наследия регионального значения и вносится в реестр объектов культурного наследия.

Таким образом, нами предлагается классифицировать административные акты, которыми меняется правовой режим публичной собственности, по двум категориям:

1) вводящие объекты публичной собственности, ранее изъятые из оборота либо ограниченные в обороте, в гражданский оборот;

2) изменяющие целевое назначение объектов, как неограниченных в обороте, так и ограниченных в обороте либо изъятых из оборота.

Издание актов по управлению публичной собственностью обеих категорий сопровождается обязательным проведением публичных процедур (публичные слушания, экспертная оценка последствий, экспертиза, заседание коллегиального органа, например, межведомственная комиссия, согласительная комиссия, согласование иными органами публичной власти), основная цель которых — обеспечить гласность, прозрачность, эффективность принимаемых решений, гарантии публичных прав граждан. Несоблюдение таких процедур может являться основанием для признания актов органов публичной власти недействительными и привлечения должностных лиц к административной ответственности.

Анализ правовых позиций Конституционного суда позволяет сделать вывод о формировании в российском праве конституционно-правового, межотраслевого института публичной собственности, основная задача которого — обеспечение функций единой системы публичной власти и реализации публичных прав граждан, зафиксированных в Конституции России. Законодательная и правоприменительная деятельность органов публичной власти призвана развивать сформулированные Конституционным судом принципы публичной собственности и находить в каждом конкретном случае баланс частных публичных интересов, а также обеспечивать интерпретацию правовых норм, направленную на снижение конфликтного потенциала и удовлетворение интересов всех заинтересованных субъектов.

Литература

1. Елистратов А. И. Основные начала административного права [Электронный ресурс]. М., 1914 // ЛитРес. URL: <https://www.litres.ru/a-elistratov/osnovnye-nachala-administrativnogo-prava/>.

Об авторе:

Шульженко Станислав Игоревич, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); S.Shulgenko@yandex.ru

References

1. Elistratov A. I. Basic principles of administrative law [Electronic resource]. M., 1914 // LitRes. URL: <https://www.litres.ru/a-elistratov/osnovnye-nachala-administrativnogo-prava/> (In rus).

About the author:

Stanislav I. Shulzhenko, Graduate Student of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); S.Shulgenko@yandex.ru