

НОВЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Ежеквартальный научно-правовой журнал

№ 1
(январь-март)
2023 г.

Учредитель и издатель:
Грудцына Людмила Юрьевна
Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Основан в 2023 году
Выходит ежеквартально
ISSN 3034-4395 (online)

Журнал зарегистрирован в Федеральной
службе по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых
коммуникаций (Роскомнадзор)
Свидетельство о регистрации СМИ
Эл № ФС 77-85528 от 04.07.2023 г.

Журнал включен в Российский
Индекс научного цитирования (РИНЦ)
И зарегистрирован в Научной
электронной библиотеке eLIBRARY.RU

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель: **Н.Д. Эриашвили** – доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры РФ, профессор кафедры предпринимательского и трудового права Института государственного управления и права Государственного университета управления.

- **Ж.А. Бокоев** - кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, Член Совета по судебной реформе при президенте Кыргызской Республики.
- **А.П. Галоганов** – доктор юридических наук, Заслуженный юрист России, президент Адвокатской палаты Московской области, президент Федерального союза адвокатов России, вице-президент Международного союза (содружества) адвокатов.
- **С.Д. Каракозов** - доктор педагогических наук, профессор, проректор, директор Института математики и информатики Московского педагогического государственного университета
- **В.В. Комарова** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права РФ Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).
- **Г.Б. Мирзоев** – доктор юридических наук, профессор, президент Гильдии российских адвокатов, ректор Российской академии адвокатуры и нотариата, академик РАЕН, Почетный доктор Бридчпортского Университета (США), Почётный доктор философии университета «EuroSwiss».
- **Р.М. Мырзалимов** - доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына, член Редакционного совета Вестника Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики.
- **К.Х. Рахимбердин** - доктор юридических наук, председатель правления Палаты юридических консультантов Восточно-Казахстанской области, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса ВКГУ им. С. Аманжолова, обладатель звания «Лучший преподаватель вуза» Министерства образования и науки Республики Казахстан (2007 г., 2013 г.).

EDITORIAL BOARD

Chairman: **N.D. Eriashvili** — Doctor of Economics, Candidate of Legal Sciences, Candidate of Historical Sciences, Professor, Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation, Professor of the Department of Entrepreneurial and Labor Law of the Institute of Public Administration and Law of the State University of Management

- **A. Bokoev** - Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, Zhusup Balasagyn Kyrgyz National University, Member of the Council on Judicial Reform under the President of the Kyrgyz Republic
- **P. Galoganov** - Doctor of Law, Honored Lawyer of Russia, President of the Moscow Region Bar, President of the Federal Union of Lawyers of Russia, Vice President of the International Union (Commonwealth) of Lawyers.
- **D. Karakozov** - Doctor of Pedagogical Sciences, Professor, Vice-Rector, Director of the Institute of Mathematics and Informatics of Moscow Pedagogical State University.
- **V. Komarova** - a doctor of jurisprudence, professor managing department of the constitutional and municipal right of the Russian Federation of the Moscow state legal university of O.E. Kutafin (MGYuA).
- **M. Myrzalimov** - Doctor of Law, Professor, Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, Zhusup Balasagyn Kyrgyz National University, Member of the Editorial Council of the Bulletin of the Constitutional Chamber of the Supreme Court of the Kyrgyz Republic.
- **Kh. Rakhimberdin** - Doctor of Law, Chairman of the Board of the Chamber of Legal Advisors of the East Kazakhstan Region, Professor of the Department of Criminal Law and Criminal Procedure, VKSU named after S. Amanzholova, holder of the title «Best University Teacher» of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan (2007, 2013).

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор: **Б.В. Сангаджиев**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»

Заместитель главного редактора: **М.С. Шайхуллин**, доктор юридических наук, доцент, руководитель Центра государственно-правовых исследований Евразийского научно-исследовательского института проблем права

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

- **О.Н. Булаков** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Российского государственного гуманитарного Университета
- **Л.Ю. Грудцына** – доктор юридических наук, профессор, профессор ФГБОУ ВО «Российская государственная академия интеллектуальной собственности», профессор кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», Почетный адвокат России, эксперт РАН
- **Б.В. Сангаджиев** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»
- **Л.А. Тхабисимова** – доктор юридических наук, профессор, директор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Юридического института Пятигорского государственного университета, директор Северо-Кавказского центра избирательного права и процесса, руководитель Северо-Кавказского научно-образовательного центра политико-правовых проблем, Академик АМАН, Почетный работник сферы образования Российской Федерации, Заслуженный юрист Республики Адыгея.
- **М.С. Шайхуллин** – доктор юридических наук, доцент, руководитель Центра государственно-правовых исследований Евразийского научно-исследовательского института проблем права.

Специальность: 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки.

- **А.В. Барков** - доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права Саратовской государственной юридической академии, Заслуженный юрист России.
- **Л.В. Андреева** - доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права МГЮА имени О.Е. Кутафина, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.
- **В.Е. Белов** - доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры правового обеспечения рыночной экономики отделения «Высшая школа правоведения» Института государственной службы и управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».
- **С.А. Иванова** - доктор юридических наук, профессор, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».
- **Д.П. Стригунова** - доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры международного и интеграционного права Института права и национальной безопасности ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

EDITORIAL BOARD

Editor-in-chief: **B.V. Sangadzhiev**, Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Constitutional and International Law of the Federal State
Budgetary Educational Institution of Higher Education «All-Russian State University of Justice
(RPA Ministry of Justice of Russia)»

Deputy Editor-in-Chief: **M.S. Shaikhullin**, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the
Center for State Legal Research of the Eurasian Research Institute
of Law Problems

Specialty: 5.1.2. Public law (state legal) sciences.

- **O.N. Bulakov** - Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law, Russian State University for the Humanities
- **L.Yu. Grudtsyna** - Doctor of Law, Professor, Professor of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Russian State Academy of Intellectual Property», Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «All-Russian State University of Justice (RPA Ministry of Justice of Russia)», Honorary Lawyer of Russia, expert of the Russian Academy of Sciences
- **B.V. Sangadzhiev** - Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and International Law of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)
- **L.A. Tkhabisimova** - Doctor of Law, Professor, Director, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Institute of Pyatigorsk State University, Director of the North Caucasus Voter Center for Electoral Law and Process, Head of the North Caucasus Scientific and Educational Center for Political Legal Problems, Academician of the AMAN, Honorary Worker of Education of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Republic of Adygea.
- **M.S. Shaikhullin** - Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Center for State Legal Research of the Eurasian Research Institute of Law Problems.

Specialty: 5.1.3. Private law (civil) sciences.

- **A.V. Barkov** - Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Civil Law of the Saratov State Law Academy, Honored Lawyer of Russia.
- **L.V. Andreeva** - Doctor of Law, Professor, Professor, Department of Business and Corporate Law, Moscow State Law Academy named after O.E. Kutafina, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation.
- **V.E. Belov** - Doctor of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Legal Support of Market Economics, Higher School of Law, Institute of Public Administration and Management, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation».
- **S.A. Ivanova** - Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activities of the Federal State Budgetary Institution of Higher Education «Financial University under the Government of the Russian Federation».
- **D.P. Strigunova** - Doctor of Law, Associate Professor, Professor, Department of International and Integration Law, Institute of Law and National Security, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation».

Новый юридический журнал

*Ежеквартальный
научно-правовой
журнал*

Ежеквартальный научно-правовой РИНЦ-журнал, посвященный теоретическим и практическим вопросам конституционного (государственного права), теории и истории права и государства, вопросам теоретико-правового изучения институтов гражданского общества, конституционному развитию государства и общества, методологии правотворчества и правоприменения, а также актуальным вопросам государственно-правовых наук.

Председатель редакционного совета:

Эриашвили Н.Д.

Главный редактор:

Сангаджиев Б.В.

Заместитель главного редактора:

Шайхуллин М.С.

Литературный редактор:

Медведева Е.А.

Корректор:

Козлова В.Е.

Компьютерная верстка:

Горячева М.В.

Дизайн обложки:

Ерцев Р.А.

Главный бухгалтер:

Антипова Е.А.

Адрес редакции:

121596, г. Москва, ул. Горбунова, д. 2, стр. 3.

Офис В 218. Этаж 2.

Бизнес-центр «Гранд Сетунь Плаза».

м. Сетунь. м. Молодежная.

Тел.: 8-800-700-45-88 (по России)

WhatsApp: 8-900-155-56-05

Сайт журнала: <https://new-law.ru>

E-mail: info@law-books.ru

При использовании опубликованных материалов ссылка на «новый юридический журнал» обязательна. Материалы, опубликованные в журнале, могут быть размещены в электронных правовых базах и справочных системах.

Все присланные рукописи проходят обязательное рецензирование, после которого Редакционная коллегия принимает решение о принятии рукописи или ее отклонении. Автор рукописи извещается о принятом решении. Мнение редакции может не совпадать с мнением автора.

РУБРИКИ ЖУРНАЛА

- ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
- ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
- КОНСТИТУЦИОННОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ПРАВО
- ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
- ТЕОРИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА
- ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ
- ГРАЖДАНСКОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО
- ОБЯЗАТЕЛЬСТВЕННОЕ ПРАВО
- ПРАВО ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ
- ПРАВО И ЭКОНОМИКА
- ПРАВОСУДИЕ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА
- ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА
- АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
- ПРИМЕНЕНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
- ПРАВОВАЯ РЕФОРМА
- ЮРИДИЧЕСКИЙ АРХИВ

JOURNAL CATEGORIES

- THEORY OF STATE AND LAW
- HUMAN RIGHTS AND CIVIL SOCIETY
- CONSTITUTIONAL (STATE) LAW
- CONSTITUTIONAL LAW ISSUES
- CIVIL LAW THEORY
- CONTROL THEORY
- CIVIL AND BUSINESS LAW
- BINDING LAW
- INTELLECTUAL PROPERTY LAW
- LAW AND ECONOMICS
- JUSTICE AND JURISPRUDENCE
- CIVIL LAW ISSUES
- ADMINISTRATIVE LAW
- APPLICATION OF RUSSIAN LEGISLATION
- LEGAL REFORM
- LEGAL ARCHIVE

СОДЕРЖАНИЕ:

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Мельников В.В. * Собственность как экономическая категория 9

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Грудцына Л.Ю. * Демократия и гражданское общество в России 16

Жигулина Т.В. * Система государственных гарантий прав российских туристов, выезжающих за рубеж, их реализация 21

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Шумилов Ю.И. * Перспективы развития российского законодательства о конституционном праве частной собственности 28

ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Храпова Е.В. * К вопросу о содержании и видах недвижимого имущества как объекта гражданских прав 35

Киселев А.А. * Нормативное правовое регулирование строительства и эксплуатации жилых объектов и территорий жилой застройки в городе Москве 41

Машкарин В.М. * Система нормативного правового регулирования приватизации муниципального имущества и земель городского округа 47

ПРИМЕНЕНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Шокотко М.А. * Некоторые аспекты определения правового режима имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности 58

CONTENTS:

THEORY OF STATE AND LAW

Melnikov V.V. * Property as an economic category 9

HUMAN RIGHTS AND CIVIL SOCIETY

Grudtsyna L.Yu. * Democracy and civil society in Russia 16

Zhigulina T.V. * System of state guarantees of the rights of Russian tourists traveling abroad, their implementation 21

CONSTITUTIONAL LAW ISSUES

Shumilov Yu.I. * Prospects for the development of Russian legislation on the constitutional right of private property 28

CIVIL LAW ISSUES

Khrapova E.V. * On the content and types of real estate as an object of civil rights 35

Kiselev A.A. * Normative legal regulation of construction and operation of residential facilities and residential areas in Moscow 41

Mashkarin V.M. * System of normative legal regulation of privatization of municipal property and lands of urban district 47

APPLICATION OF RUSSIAN LAW

Shokotko M.A. * Some aspects of determining the legal regime of property in state and municipal ownership 58

МЕЛЬНИКОВ В.В.,

кандидат экономических наук,

e-mail: mail@law-books.ru

СОБСТВЕННОСТЬ КАК ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА И КАТЕГОРИЯ

Аннотация. Экономическая категория собственности существует независимо от воли и сознания людей. Формы (объекты и субъекты) собственности меняются в процессе развития производительных сил, когда вступает в действие объективный закон экономики: соответствия производственных отношений производительным силам; тем самым проявляется также историческая сущность категории собственности. Юридическая сторона отношений собственности отражает экономические отношения, сложившиеся в обществе. Иными словами, право собственности на любой объект есть производное социально-экономических отношений между людьми, оно не может возникнуть вне этих отношений.

Ключевые слова: собственность, экономическая категория, юридическая категория, право собственности, владение, пользование, распоряжение, форма собственности.

MELNIKOV V.V.,

PhD in Economics

PROPERTY AS AN ECONOMIC BASIS AND CATEGORY

Annotation. The economic category of property exists regardless of the will and consciousness of people. The forms (objects and subjects) of ownership change during the development of productive forces, when the objective law of economics comes into effect: compliance of industrial relations with productive forces; thus, the historical essence of the category of property is also manifested. The legal side of property relations reflects the economic relations that have developed in society. In other words, ownership of any object is a derivative of socio-economic relations between people, it cannot arise outside of these relations.

Key words: property, economic category, legal category, ownership, ownership, use, disposal, form of ownership.

В юридической и экономической литературе отмечается, что любые изменения в экономике государства, затрагивающие формы и распределение собственности, должны быть регламентированы правом, законом [1]. Необходимо подчеркнуть, что в цивилистике никем (даже юристами, отрицающими существование «экономических отношений собственности») не ставится под сомнение воздействие экономики на право. Напротив, ни одна серьезная юридическая проблема не может быть решена без учета и анализа нужд имущественного оборота – ближайшего к праву экономического явления. Из этого логически следует, что ни одно коренное перераспределение ценностей в обществе не может обойтись без юридического оформления. Вместе с тем можно сказать, что юридическое изменение форм собственности и правомочий собственника не должно происходить без изменения экономических условий в обществе и государстве. В этом,

на наш взгляд, и заключается сущность взаимосвязи экономического и юридического понятия собственности.

Раскрывая содержание взаимосвязи указанных понятий, необходимо отметить, что специфика собственности по сравнению с другими экономическими отношениями состоит в отражении самых насущных, часто судьбоносных интересов людей. Поэтому совершенно обоснованно В.И. Лоскутов утверждает, что «экономические отношения собственности, выражающиеся в фактическом, но незаконном, т.е. неоформленном юридически, использовании благ, тщательно скрываются и до принятия к незаконным собственникам правовых санкций в сознании общества как бы не существуют [2]. Зато кажутся реально существующими правовые отношения собственности, хотя бы они только объявлены и за ними не стояли никакие реальные отношения.

Как справедливо отмечает М.В. Власова, «правовая конструкция собственности не раскрывает процесса создания объектов собственности, экономических причин концентрации собственности у одних и отсутствие ее у других, тенденций изменения этих процессов с развитием производительных сил. В силу этих причин нельзя рассматривать институт права в отрыве от экономической категории собственности» [3]. Кроме этого, говоря об экономической сути собственности, следует еще раз отметить влияние исторических факторов на формирование правовых характеристик собственности. Историческое развитие собственности, как пишут отечественные экономисты, обуславливает относительность юридических прав собственности, поскольку не может быть абсолютного превосходства одной формы собственности над другими, а эффективность различных форм определяется соответствием производственных отношений (включая отношения собственности) производительным силам. Поэтому можно сделать вывод о том, что эффективными являются те формы собственности, которые способствуют развитию производительных сил [4].

Необходимо подчеркнуть, что с развитием производительных сил и возникновением капиталистических производственных отношений сосредоточение прав частной собственности у одного лица, как правило, оказывалось неэффективным, а более выгодной становилась не покупка земли, а ее аренда. Этот процесс закрепился юридически в правомочиях собственника, разработанных английским юристом А. Оноре, наиболее полно характеризующих право собственности. Это следующие правомочия:

- право владения, т.е. право исключительного физического контроля над благами;
- право пользования - применения полезных свойств благ для себя, что более конкретно означает использование вещи в соответствии с ее назначением;
- право управления, т.е. право решения, кто и как будет обеспечивать использование благ;
- право на доход, на присвоение результатов от использования благ;
- право суверена, т.е. абсолютное право на определение судьбы блага (отчуждение, потребление, изменение, уничтожение);
- право на безопасность - на защиту от экспроприации, хищения благ и от вреда со стороны внешней среды;
- право на передачу благ в наследство и на дарение;
- право на бессрочность обладания правом;
- запрет на использование способом, наносящим вред внешней среде;

- право на ответственность в виде взыскания (возможность взыскания блага в уплату долга);
- право на остаточный характер, т.е. право на существование процедур и институтов, обеспечивающих восстановление правомочий, например, возврата переданных кому-то правомочий по истечении срока.

Перечисленные правомочия могут сочетаться в любых вариантах. Право владения и пользования повторяют первые два правомочия римского права, а третье - относительно распоряжения - получается из совокупности 5, 7, 10 и 11-го прав. Право наследования и дарения являются сугубо юридическими конструкциями. Поэтому можно сделать вывод о том, что экономическую суть собственности отражают лишь права владения, пользования, распоряжения и управления [3].

Подытоживая анализ характера взаимосвязи экономического и юридического понятия собственности, можно сказать о следующих его характерных чертах.

Первая (общая) – это обусловленность права собственности экономическими отношениями, которая многогранна и достаточно значительна и проявляется в содержании правовых норм и их качественных преобразованиях, в формировании всевозможных разновидностей юридических отношений и разделении их на все новые подвиды. Вот как образно пишет на этот счет видный ученый-правовед С.С. Алексеев: «Перед нами - обусловленность более сложного порядка, близкая по многим данным к такой (если допустима подобная аналогия), когда живые организмы, сформировавшиеся за свою долгую эволюцию, каким-то образом реагируют на изменчивую среду, приспосабливаясь и подстраиваясь под ее особенности» [5].

Вторая (конкретная) - экономическая суть собственности, влияющая на правовой институт собственности, выражается в эффективности и рациональности ее использования, т.е. в соблюдении постоянного баланса между государственной (публичной) и частной собственностью в целях поддержки стратегически важных отраслей экономики и развития социальной сферы.

Степень дифференциации и сложность организации экономической деятельности зависит не от того, какой уровень - микро- или макро-экономический - оказывается объектом исследования, поскольку для этих уровней рассматриваемый показатель взаимозависим, а сложность организации экономической деятельности зависит от факторов, обуславливающих дифференциацию хозяйственной деятельности. К этим факторам следует отнести следующие два:

- 1) человеческие потребности, характеризующиеся множественностью, разнообразием, изменчивостью, степенью абсолютной и относительной интенсивности, эластичностью удовлетворения, степенью индивидуализации и дифференциации, уровнем пространственности, соотношением с другими потребностями;
- 2) производственные ресурсы, характеризующиеся определенной степенью редкости, множественностью, функциональным многообразием, различающимися показателями продуктивности, дополняемостью, замещаемостью, способами реализации, вариантами комбинирования и т.д [6].

Таким образом, перед нами в абстрактном виде предстают две субстанции: с одной стороны - потребности и ресурсы, с другой стороны - экономическая деятельность как особая сфера человеческой деятельности, охватывающая производство, обмен, распределение и потребление. Очевидно, что первая из названных субстанций содержательно шире второй, и фактически мы подразумеваем в данном случае природу вообще. Экономическая деятельность предстает перед нами как самодостаточная цельность, отделившаяся от природы и взаимодействующая с нею, т.е. как открытая система, существующая в физической среде, отграниченная от нее специфической внутренней организацией, структурой, пределами, зависящая от нее, приспособляющаяся к ней, воздействующая на нее. Подчеркнем, на передний план мы выводим факт дифференциации, представляющий для нас интерес двоякого рода: во-первых, фиксируется абсолютная и относительная обособленность общественного экономического организма от среды; во-вторых, внутреннее строение и состояние системы экономической деятельности также базируется на дифференциации людей и предметов, используемых ими для производства и потребления [7].

Итак, если согласиться с предложенными соображениями, то можно определить понятие собственности следующим образом: собственность представляет собой открытую, динамическую систему общественных отношений, в процессе которых деятельность людей приобретает специфические формы обособления, что позволяет функционально дифференцировать ее в соответствии с имеющимися потребностями и производственными возможностями, а затем интегрировать в частичные или общие целенаправленные взаимодействия. В процессе этих отношений формируется, воспроизводится и развивается структура субъектов и объектов, несущих определенные функции в условиях относительного обособления и специфически упорядоченных взаимодействий [8].

Собственность есть одновременно и экономическое и юридическое понятие. Экономическая сторона собственности определяется тем, что от форм и отношений собственности во многом зависят способы, методы хозяйствования, экономическое использование объектов собственности, забота субъекта о рачительном, эффективном, полезном применении объекта, о приумножении собственности.

Юридическая сторона собственности проявляется в наличии у субъекта собственности определенных прав на объект, гарантирующих ему возможность владеть им, распоряжаться или использовать по своему усмотрению. Право собственности защищает собственность от посягательств других лиц, регулирует отношения, возникающие при образовании, распределении, разделе собственности, совместном обладании несколькими собственниками одним объектом [9]. Впервые в истории юридическая сторона собственности наиболее полно была оформлена в Древнем Риме в римском праве, содержавшем стройную, разработанную систему норм, регулировавших различные виды имущественных отношений, вещных прав в обществе, основанном на частной собственности. На отношения собственности могут влиять и политические факторы, особенно когда встает вопрос о глобальном переделе собственности в обществе.

Как только человек взял в руки палку, она превратилась не только в орудие труда, но и в его личное имущество, собственность. Индивидуальной или групповой, племенной принадлежностью постепенно становится оружие защиты и нападения, орудия и предметы труда, очаг, жилище, одежда, домашнее имущество. Значительное влияние на зарождение и развитие форм собственности оказали труд и его разделение между отдельными людьми, племенами. Обладание средствами труда стало одним из определяющих условий жизни, производства необходимых средств существования. В то же время производительный труд давал возможность получать экономический продукт в большей мере, чем это было необходимо, чтобы обеспечить простейшие жизненные потребности того периода. Возникает накопление собственности, зарождается ее форма в виде богатства. Появление богатых и бедных, стремление расширить свои владения порождают войны за обладание территориями, богатством, имуществом; собственность начинает переходить из рук в руки. Увеличивающемуся населению надо все больше и больше земли, природных ресурсов, вовлекаемых в производство. В результате все доступное человеку тут же обособляется, захватывается, присваивается, делится, т. е. становится собственностью.

Возникновение государств способствовало зарождению государственной собственности (сложилось разнообразие форм собственности в виде личной, семейной, родовой и государственной) [10]. Межплеменные, а затем и межгосударственные войны, захват и наследование богатства породили самые уродливые формы собственности - рабство и крепостничество, объектами которых становились люди. В эпоху феодализма натуральное хозяйство накрепко привязало узами собственности землю, орудия ее обработки, скот к владельцу-феодалу. При капитализме средства производства становятся собственностью владельца капитала. Расцветает частная собственность, отношения между субъектами и объектами собственности все более разделяются на владение, распоряжение, пользование.

В дальнейшем частная собственность видоизменяется: возникает акционерная форма собственности, повышается роль государственной собственности. Возникает проблема интеллектуальной собственности на духовный продукт, собственности на информацию [11]. Происходящие в отдельных странах революции трансформируют, преобразуют формы и отношения собственности. В частности, социалистические революции пытаются уничтожить частную собственность на средства производства, заменив ее общественной, государственной. Но хозяйство, основанное на подавляющем господстве государственной собственности, оказывается неэффективным. В итоге современный экономический мир, ставший в основном миром рыночной экономики, опирается на частную собственность и исходит из целесообразности сосуществования различных форм собственности [12].

Собственность есть отношение между человеком или группой людей, с одной стороны, и предметами, вещами, объектами, с другой, проявляющееся в том, что человек, люди обладают вещами, присваивают вещи, отчуждают их от других людей, отсоединяют в свою пользу. Собственность – это принадлежность объектов определенным людям и возникающие в связи с этим отношения между людьми. Объекты собственности могут быть закреплены за их собственниками на века, но могут и менять собственников. В отношениях собственности всегда присутствуют две стороны: субъект и объект собственности.

Субъект собственности, или собственник, представляет активную сторону, активное начало отношений собственности. Это люди, лица, обладающие объектами собственности, владеющие ими, распоряжающиеся и пользующиеся ими. Отметим, что собственность не может быть бес-субъектной, нет собственности без собствен-

ника. С этих позиций выражение «ничейная собственность» лишено смысла. «Ничейная» собственность - просто не собственность. Например, небо, звезды, солнце не принадлежат никому, не являются собственностью. Что касается бесхозных объектов, предметов, вещей, потерявших своего собственника, то и они прекращают быть собственностью.

Объект собственности – это пассивная сторона отношений собственности в виде предметов природы, вещества, энергии, информации, имущества, которые принадлежат целиком или частично собственнику. Объектом собственности является все то, чем обладает собственник, субъект собственности. К числу наиболее важных и распространенных объектов собственности относятся: земля, природные богатства, недвижимость в виде предметов, прикрепленных к земле, движимое имущество, денежные средства, духовные ценности, рабочая сила. Часто объект собственности называют просто собственностью [13].

Возникает естественный вопрос: «Хорошо или плохо, что почти весь мир (кроме разве небосвода, звезд, планет и частично Мирового океана) разделен на части по признаку собственности?» И хорошо, и плохо. Хорошо с той точки зрения, что вещи обретают хозяина, который призван заботиться о них, беречь и разумно использовать. Плохо потому, что появляются богатые и бедные, возникают споры, раздоры, даже войны за обладание собственностью. Но без собственности практически невозможно организовать экономику, навести порядок, регулировать экономические отношения.

Существует достаточно много видов субъектов собственности. Перечислим и охарактеризуем их.

Человек как личность – наиболее типичный субъект собственности. Он обладает, прежде всего, своим телом, способностями, своей рабочей силой. Все эти объекты собственности принадлежат лично человеку. В то же время человеку может принадлежать и многое другое.

Семья – также распространенный субъект собственности. Все члены одной семьи совместно обладают семейным имуществом на равных или долевых началах. Однако часть используемых семьей объектов собственности может быть личной, индивидуальной.

Социальная группа, представляющая совокупность людей, добровольно объединившихся на основе общности интересов, целей, устремлений (общества, в том числе религиозные, фонды, партии, профсоюзы), обладающая имуществом, денежными средствами.

Трудовой коллектив – работники одного предприятия, соединенные общностью места

работы, выступающие в роли единого коллективного собственника (такое предприятие называют «народным»).

Население территории, определенного региона может являться общим собственником некоторых объектов (чаще всего природных), расположенных изданной территории.

Народ страны выступает в целом как собственник определенных элементов, частей национального богатства страны, представляющих общенародное достояние.

Органы управления всех уровней, от руководителей, учреждений, государственных и общественных организаций до высших органов власти, правительства страны, выполняют функции собственников-распорядителей, обладающих правом и возможностями принимать решения об использовании, применении ряда объектов собственности. Если собственностью распоряжаются государственные органы, принято считать, что субъект собственности - государство. В странах с федеративной системой в роли субъектов собственности выступают федерация и субъекты Федерации - крупные регионы. Субъектами местной собственности следует считать муниципалитеты. Значительное количество и разнообразие субъектов собственности - одна из причин осложнений, а порой и конфликтности возникающих между ними отношений собственности, так как один и тот же предмет, вещь могут оказаться объектом собственности нескольких субъектов.

Потенциально объектом собственности может быть все сущее на земле и даже во всем мире [14]. Чтобы глубже усвоить состав и содержание многочисленных видов объектов собственности, выделим важнейшие из них.

Земля, земельные участки, площади, угодья - один из самых распространенных объектов собственности, используемых различными субъектами, с одной стороны, в качестве площадок для размещения разнообразных строений, сооружений, коммуникаций и, с другой, для выращивания растений, содержания животных, а также добычи нужного человеку сырья.

Природные ресурсы образуют еще более многообразный объект собственности, охватывающий флору и фауну, полезные ископаемые, водные богатства в виде самой воды и содержащихся в ней веществ, воздушную среду.

Здания и сооружения социально-культурного назначения, включая и жилой фонд, представляют крупнейшие недвижимые объекты собственности в составе богатства, созданного людьми.

Основные производственные средства в виде сооружений, зданий, оборудования, машин,

агрегатов, приборов, непосредственно участвующих в производстве, также образуют значительную часть имущественных объектов собственности.

Материально-имущественные ценности, находящиеся и используемые как в производственной сфере (материалы, сырье, энергия), так и в быту (предметы обихода, одежда, домашнее и иное имущество), - это весьма многообразные объекты собственности.

Деньги, валюта, ценные бумаги также представляют один из объектов собственности, характеризующийся, прежде всего тем, что ведущую роль в нем играет не материально-вещественное, а стоимостное начало, т.е. это собственность, воплощенная в денежной форме.

Драгоценности - золото, серебро, платина, алмазы - основной объект собственности, в котором одинаково важны и вещественная и стоимостная стороны.

Духовно-интеллектуальные, информационные ресурсы и продукты, будучи результатом мыслительной деятельности, представляют специфический объект собственности, в котором главная ценность сосредоточена и проявляется не в вещественном носителе, источнике, на котором зафиксирована или в котором содержится информация, а в содержании и качестве самой информации, в плодотворности заложенной идеи. Это объекты интеллектуальной собственности - творения науки, литературы, искусства, открытия, изобретения, проекты, данные, сведения.

Рабочая сила - способность людей к трудовой деятельности, потенциал труда, заложенный в человеке и представляющий объект его личной, индивидуальной собственности [12].

Формой собственности называют ее вид, характеризующий, прежде всего тем, кто является собственником. Форма собственности определяет принадлежность разнообразных объектов собственности субъекту какой-либо одной, единой, общей природы, скажем, человеку, семье, группе, коллективу, населению. На первый взгляд кажется, что в соответствии с таким определением существует столько форм собственности, сколько есть в наличии субъектов собственности, т.е. следует различать по форме личную, семейную, групповую, коллективную, территориальную, народную, управленческую собственность. В действительности принято выделять более узкую совокупность форм собственности. Иногда формы собственности сводят вообще к двум видам: частной и государственной, рассмотрим три формы собственности, которые, с одной стороны, получили широкое признание в науке, а с другой, относятся к числу самых распространенных [9].

Разновидностью частной собственности является личная, сугубо индивидуальная собственность человека как личности. Обычно это личные вещи, предметы домашнего обихода. В отечественной литературе прошлых лет, догматически, формально следовавшей принципам марксизма-ленинизма, было принято различать личную и частную собственность, хотя такое разделение носит довольно условный характер. С чисто экономических позиций следует говорить о частной собственности как об одной из основных форм собственности, оказывающих действительное влияние на экономические процессы, тогда как личная собственность характеризует скорее личное потребление и относится больше к социологии, чем к экономике.

Промежуточное место между государственной и частной занимает общая собственность нескольких субъектов (например, семейная собственность). Согласно Гражданскому кодексу РФ, общая собственность подразделяется на совместную и долевую. Общая совместная собственность принадлежит всем собственникам вместе и не делится между ними на части. Общая долевая собственность разделена на доли, части. В кооперативах, товариществах долю каждого собственника именуют паем. Доли, паи определены, но не выделены из общей собственности. Если собственник отделяет свою часть из общей собственности, она становится частной собственностью.

Общую долевую собственность трудно отличить от частной, граница между ними весьма размыта. Общая собственность, понимаемая в широком смысле слова, простирается от узкогрупповой до общенародной. В общенародной собственности не выделяется субъект собственности как индивидуум, а право собственности распространяется на всех граждан. В то же время было бы неправомерным полагать, что в общенародной собственности (называемой иногда общественной) личность как собственник вообще не фигурирует. Общенародная собственность – это то, что принадлежит всем вместе и каждому в отдельности, т.е. каждый член общества хотя бы в какой-то минимальной, но определенной степени обладает правами собственника. Это не означает, что каждому строго выделена его часть (хотя и такое не исключено), но что в определенной степени, в известных условиях каждый гражданин может стать обладателем конкретного объекта общенародной собственности. Так, грибы и ягоды в лесу, рыбу в реке, пляж на берегу моря правомерно отнести к общенародной собственности. Но если вы нашли гриб, поймали рыбу на удочку, заняли на время свободное место на пляже – это уже ваша собствен-

ность. Часто общенародную собственность отождествляют с государственной, что не совсем корректно.

Высказанные рассуждения относятся не только к общенародной, но и к другим видам общей собственности, в которых так или иначе сочетается личное и общественное начало. Потому они представляют в той или иной мере смешанные формы собственности, в которых сочетаются частная, личная, общая собственность. Степень такой «смешанности» может быть разной. Так, в отдельных случаях коллективные собственники не делят ее на части, исходя из принципа «все принадлежит всем вместе», такой принцип, как уже упоминалось, применяется на «народных предприятиях». В других случаях каждому выделяется личная доля и собственность становится «коллективно-долевой». Если эта доля отделяется собственником, она превращается в частную собственность.

Во многих случаях долевая собственность распространяется только на стоимость объекта собственности, она дает право участвовать в управлении объектом, но при этом собственник не может изымать свою долю в материальной, вещественной форме, забрать «свой кусок».

Общая (в том числе, общенародная) собственностью иногда разделяется по территориальному признаку. В этом случае выделяются такие формы собственности, как региональная (территориальная) и муниципальная (местная). Выделение таких форм собственности подчеркивает также то обстоятельство, что собственностью в известной степени распоряжаются органы власти на данной территории, скажем, муниципалитет.

Широко известна и распространена государственная форма собственности, которая в странах с федеративным устройством делится на федеральную и субфедеральную, т.е. собственность регионов – субъектов федерации. Гораздо корректнее считать государственной ту собственность, правом распоряжения которой обладают государственные органы как законодательные, так и исполнительные [15]. Четко провести грань между государственной и общенародной собственностью трудно. Объектами общенародной собственности, по логике, должны быть блага, общедоступные всем гражданам на равных правах, такие, как свободные земли, водные и речные просторы, открытые парки и пляжи, лесные массивы. Если возможности их использования всеми людьми на правах свободного доступа ограничены, то применяется принцип очередности. Наряду с перечисленным делением форм собственности различают также собственность граждан (физических лиц) и организаций (юридических лиц).

Список литературы:

- [1] Борисов Е.Ф. Экономическая теория: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: ТК Велби, Проспект, 2004. - С. 96.
- [2] Лоскутов В.И. Экономические и правовые отношения собственности. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2002. - С. 25.
- [3] Власова М.В. Право собственности в России: возникновение, юридическое содержание, пути развития. - М.: МЗ-Пресс, 2002. - С. 41.
- [4] Алейникова А.Б. К вопросу о взаимосвязи экономического и юридического понятия собственности / Право собственности в России (вопросы теории и практики): сборник статей Международной научно-практической конференции / Под ред. Н.М. Коршунова, В.В. Маркина, Б.Н. Алейникова. - Пенза, 2006. - С. 35.
- [5] Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. - М., 2001. - С. 62.
- [6] Прокопьев В.Н. К вопросу о сущности собственности / Право собственности в России (вопросы теории и практики): сборник статей Международной научно-практической конференции / Под ред. Н.М. Коршунова, В.В. Маркина, Б.Н. Алейникова. - Пенза, 2006. - С. 84.
- [7] Гребенников В.В. Институт собственности в условиях рыночной экономики и социального государства / Под ред. докт. юрид. наук Ю.А. Дмитриева. — М.: Манускрипт, ТЕИС, 1996. С. 31-32.
- [8] Прокопьев В.Н. К вопросу о сущности собственности / Право собственности в России (вопросы теории и практики): сборник статей Международной научно-практической конференции / Под ред. Н.М. Коршунова, В.В. Маркина, Б.Н. Алейникова. - Пенза, 2006. - С. 84.
- [9] Россия в поисках стратегии: общество и власть / Под ред. Г.В. Осипова, В.К. Левашова, В.В. Суходеева. — М., 2000. - С. 23.
- [10] Рабинович П.М. Право как явление общественного сознания // Правоведение. - 1972. - № 2. - С. 115.
- [11] Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. М.: Норма-Инфра, 1999. - С. 54.
- [12] Райзберг Б.А. Основы экономики: Учебное пособие. - М.: ИНФРА-М, 2002. С. 85.
- [13] Руссо Ж.-Ж. Рассуждение о происхождении и основах неравенства между людьми / Трактаты. М., 1969. - С. 95.
- [14] Правда, следует оговорить, что сам человек, его жизнь, способности, интеллект принадлежат только человеку. Иначе можно узаконить рабство.

- [15] Проблемы современного гражданского права / Под ред. В.Н. Литовкина, В.А. Рахмиловича. - М.: Городец, 2000. - С. 27.

Spisok literatury:

- [1] Borisov E.F. Economic theory: textbook. - 2nd ed., Revised and add. - M.: TC Welby, Prospect, 2004. - S. 96.
- [2] V.I. Loskutov. Economic and legal relations of property. - Rostov-on-Don: Phoenix, 2002. - S. 25.
- [3] M.V. Vlasova. Ownership in Russia: origin, legal content, development paths. - M.: MZ-Press, 2002. - S. 41.
- [4] Aleinikova A.B. On the question of the relationship between the economic and legal concept of property/Property law in Russia (questions of theory and practice): a collection of articles of the International Scientific and Practical Conference/Ed. N.M. Korshunova, V.V. Markina, B.N. Aleinikova. - Penza, 2006. - S. 35.
- [5] Alekseev S.S. Ascent to law. Searches and solutions. - M., 2001. - S. 62.
- [6] Prokopyev V.N. On the essence of property/Property law in Russia (questions of theory and practice): collection of articles of the International Scientific and Practical Conference/Ed. N.M. Korshunova, V.V. Markina, B.N. Aleinikova. - Penza, 2006. - S. 84.
- [7] Grebennikov V.V. Institute of Property in a Market Economy and Social State/Ed. Doc. jurid. Sciences Yu.A. Dmitrieva. - M.: Manuscript, TEIS, 1996. S. 31-32.
- [8] Prokopyev V.N. On the essence of property/Property law in Russia (questions of theory and practice): collection of articles of the International Scientific and Practical Conference/Ed. N.M. Korshunova, V.V. Markina, B.N. Aleinikova. - Penza, 2006. - S. 84.
- [9] Russia in search of strategy: society and power/Under. ed. G.V. Osipova, V.K. Levashova, V.V. Sukhodeeva. - M., 2000. - S. 23.
- [10] Rabinovich P.M. Law as a phenomenon of public consciousness//Jurisprudence. - 1972. - NO. 2. - P. 115.
- [11] Reshetnikova I.V., Yarkov V.V. Civil law and civil procedure in modern Russia. M.: Norma Infra, 1999. - S. 54.
- [12] Reisberg B.A. Fundamentals of Economics: A Study Guide. - M.: INFRA-M, 2002. S. 85.
- [13] Rousseau J.-J. Reasoning about the origin and foundations of inequality between people/Treatises. M., 1969. - S. 95.
- [14] True, it should be stipulated that the person himself, his life, abilities, intellect belong only to man. Otherwise, slavery can be legalized.
- [15] Problems of modern civil law/Ed. V.N. Litovkin, V.A. Rakhmilovich. - M.: Gorodets, 2000. - S. 27.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

ГРУДЦЫНА Людмила Юрьевна,
доктор юридических наук, профессор,
профессор ФГБОУ ВО «Российская государственная
академия интеллектуальной собственности»,
Почетный адвокат России, эксперт РАН,
e-mail: ludmilagr@mail.ru

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ДЕМОКРАТИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. Основные направления реализации государственно-правового механизма формирования и поддержки институтов гражданского общества представляют собой реализуемую государством в лице уполномоченных органов государственной власти совокупность методов, способов и средств, приводимых в действие с помощью механизма государственного принуждения. Государственно-правовой механизм может как непосредственно воздействовать на институты гражданского общества (прямое воздействие), так и косвенно, через другие государственно и общественно значимые институты (опосредованное воздействие).

Ключевые слова: государство, гражданское общество, демократия, правовой режим, государственное принуждение, права человека.

GRUDTSINA Ludmila Yurievna,
Doctor of Law, Professor, Professor of the Federal State
Budgetary Educational Institution of Higher Education
“Russian State Academy of Intellectual Property”,
Honorary Lawyer of Russia,
expert of the Russian Academy of Sciences

CIVIL SOCIETY AND DEMOCRACY: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

Annotation. The main directions of the implementation of the state-legal mechanism for the formation and support of civil society institutions are a set of methods, methods and means implemented by the state in the person of authorized state authorities, activated by the mechanism of state coercion. The state legal mechanism can either directly affect the institutions of civil society (direct impact), or indirectly, through other state and socially significant institutions (indirect impact).

Key words: state, civil society, democracy, legal regime, state coercion, human rights.

Достижения современной политологии показывают, что концепция правового государства, без которого немыслимо полноценное существование институтов гражданского общества, содержит два типа демократических государств:

- государства национально-демократические, характеризующиеся более или менее высокой степенью интеграции общества и его однородности, использующие в своей государственно-правовой деятельности механизмы мажоритарной демократии – мажоритарную избирательную систему;

ответственное перед парламентом правительство, формируемое партией, победившей на выборах; унитарность государственного устройства;

- государства концессуальной демократии, которым свойственна многосоставность, множественность, неоднородность политической, этнической, социальной структур общества.

Закрепленная в Конституции РФ 1993 г. модель президентского правления создает все предпосылки для такой деятельности. Например, в соответствии со ст. 78, 86, 87, 112 Конституции

РФ Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики: представляет интересы России в международных отношениях; обеспечивает должное исполнение конституционных обязанностей всеми органами государства – выступает гарантом прав и свобод человека и гражданина; обеспечивает суверенитет России, ее независимость и государственную целостность; выступает гарантом согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; формирует Правительство [1].

Очевидно, Россия не обладает высокой степенью внутренней интеграции, характеризуется сложным этническим составом, высокой дробностью стратификации общества. Невозможность реализации в России принципов мажоритарной демократии не означает недостижимости демократии общественной (концессуальной). Остается надеяться на разумную, основанную на праве организацию российского гражданского общества. Представляется, что институт права собственности (его четкое законодательное закрепление и государственные гарантии защиты от посягательств) может стать этим «внутренним интегратором».

Нельзя не согласиться с мнением И.Е. Фарбера и В.А. Ржевского: «...власть определяется типом собственности, но это одна сторона дела. Политическая власть влияет на собственность. Задача определить тип взаимоотношений политической власти и собственности падает исключительно на конституционное право». В практическом нормативно-правовом регулировании это означает, что содержание этих отношений должно быть определено нормами конституции конкретного государства [2]. Последнюю мысль разделял и В.С. Основин: «Среди всех многообразных общественных отношений есть одна область, являющаяся исключительно монополией советского государственного права. Это область конституирования основных экономических, политических и организационных принципов, узаконения основных форм устройства Советского социалистического государства».

Между демократией и гражданским обществом имеется как неразрывная связь, так и существенное различие: демократия основана на принципе большинства, который может реализовываться при условиях, когда гражданского общества не существует; в отличие от демократии, гражданское общество нельзя учредить [3]. Оно вызревает постепенно, по мере экономического, политического развития страны, роста благосостояния, культуры и самосознания народа, при условии способности общества к самоорганизации, признаваемой религиозно-этическими нор-

мами, имеющими основание в глубинных пластах культуры [4]. «Гражданские общества не возникают ни за одну ночь, ни за тот срок, в течение которого можно составить демократическую конституцию или даже заложить основы рыночной экономики», – утверждает Р. Дарендорф [5].

Э. Геллнер критично отзываясь о демократии, которая, «хотя бы и заключает в себе важное послание о предпочтительности согласия перед насилием, однако мало что говорит о социальных условиях, при которых возможно это общее согласие и наше участие в принятии решений» [6]. Гражданское же общество, по его мнению, помогает прояснить человеку нормы социального существования, понять не только устройство, но и сущность конкретной формы организации социальной жизни.

Демократия несовместима с тотальным распространением государственной власти на негосударственную сферу гражданского общества. В то же время демократизацию нельзя определять как упразднение государства и достижение стихийно складывающегося соглашения между гражданами, составляющими гражданское общество. Демократический проект располагается между этими двумя крайностями. Демократия представляет собой процесс распределения власти и публичного контроля над ее исполнением в рамках политики, для которой характерно наличие институционально разных, но взаимосвязанных сфер гражданского общества и государства [7].

Мониторинг и общественный контроль над исполнением власти лучше всего осуществляется при демократическом строе, именно при таком институциональном разделении. Демократия в данном случае понимается как разделенная на две части и саморефлективная система власти, в которой и правители и управляемые получают каждодневное напоминание о том, что тем, кто осуществляет власть над другими, нельзя творить произвол. Необходимо также признать, что институты государственной власти далеко не всегда подавляют свободу, а некоторые из них действительно способствуют осуществлению индивидами и группами своей свободы в гражданском обществе [4].

Гражданское общество невозможно без свободы личности. Поскольку свобода обладает нормативностью, то из этого следует, с одной стороны, что человек обретает свободу в результате своей способности подчиняться ее нормативным требованиям, а с другой – что внешней формой бытия свободы личности являются социальные нормы, определяющие меру, допустимые границы свободы. И только в наиболее важных, имеющих повышенную значимость для общества

и/или человека областях меры свободы определяет («нормирует») само государство при помощи правовых норм, законов, конституции.

При этом права и свободы, в том числе конституционные, с одной стороны, определяются уровнем развития гражданского общества, зрелостью его экономической, социальной, общественно-политической организации, с другой стороны, от полноты прав и свобод человека и гражданина, степени их гарантированности, последовательности реализации во многом зависит развитие, углубление важнейших характеристик гражданского общества как правового, демократического общества, как общества подлинной свободы и социальной справедливости. Права человека и гражданина являются в этом плане инструментом саморазвития гражданского общества, его самоорганизации. Эта двуединая взаимосвязь закрепляется и на государственно-правовом, юридическом уровне, когда конституция и другие законы устанавливают ответственность не только гражданина перед государством, но и государства перед личностью [8].

С точки зрения французского исследователя демократии Ги Эрмэ, для формирования гражданственности необходима определенная культура. Гражданин должен приобрести способность широко смотреть на внешний мир, не замыкаться в себе или в ближайшем окружении, а быть открытым для непохожих на него людей. В качестве важнейшей черты гражданина французский ученый отмечает терпимость, которая позволяет сопоставлять свою точку зрения с мнением других, заставляет слушать оппонентов, признавать за ними право на отличие, принимать перемены и обновление. Развитие гражданственности предполагает требование отчета о деятельности руководителей всех уровней, что воспитывает правителей и предотвращает развращение власти. Гражданственность состоит из трех взаимодополняющих и неразделимых элементов, она:

- основана на осознании единства прав и обязанностей, которые бесполезны, если остаются невостребованными;
- предполагает наличие конкретных гражданских действий (от потребности быть информированным до активного участия в политических и избирательных кампаниях);
- опирается на систему ценностей и нравственную убежденность, придающие этой системе смысл и значение [9].

В качестве примера стремления излишне формализовать процессы становления гражданского общества можно привести подготовленный на Украине законопроект «О гражданском обществе в Украине». Закон призван, по мнению его создателей, «определить правовые основы для

созидания, развития и защиты гражданского общества в Украине, важнейшим предназначением которого является обеспечение естественных прав ее народа на свободу, самоопределение, суверенитет, национальную безопасность, развитие и контроль над своим государством» Оценивая предпринятую на Украине попытку как непродуктивную, следует признать необходимость принятия в России пакета законов, опосредованно регламентирующих формирование гражданского общества и правового государства.

Государство определяет экономическую политику и формирует законодательство, создает и контролирует действие экономических институтов в публичных интересах, т.е. в рамках институтогенеза государство, претендующее на демократизм, объективно выступает, хочет оно этого или нет, как представитель всего гражданского общества [10]. Более того, государство в лице уполномоченных органов соучаствует в конструировании институтов гражданского общества путем применения специального (государственно-правового) механизма формирования и поддержки последнего.

Основные направления реализации государственно-правового механизма формирования и поддержки институтов гражданского общества представляют собой реализуемую государством в лице уполномоченных органов государственной власти совокупность методов, способов и средств, приводимых в действие с помощью механизма государственного принуждения.

Государственно-правовой механизм может как непосредственно воздействовать на институты гражданского общества (прямое воздействие), так и косвенно, через другие государственно и общественно значимые институты (опосредованное воздействие). Несмотря на условность выдвинутой автором классификации, ее подробный анализ, на наш взгляд, способствует раскрытию правовой природы государственно-правового механизма в структуре механизма формирования и поддержки институтов гражданского общества.

Создание благоприятного законодательного режима для возникновения (государственной регистрации), профессиональной деятельности и развития институтов гражданского общества представляет собой процесс, проходящий несколько стадий: разработка грамотной концепции нормативного правового акта, призванного регулировать сферу деятельности общественных объединений или их организационно-правовых форм; принятие и вступление в силу данного акта; реализация положений нормативного правового акта на практике.

Конституция РФ 1993 г. закрепляет право каждого на объединение и гарантирует свободу деятельности общественных объединений. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ст. 30). Важным компонентом гражданского общества в России являются действующие сегодня разнообразные организационно-правовые формы общественных объединений – общественные организации, движения, фонды, учреждения, политические партии и органы общественной самодеятельности [11]. Деятельность общественных объединений регулируется целым рядом федеральных законов, как-то: Гражданским кодексом РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ [12]; Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [13]; Федеральным законом от 26 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» [14]; Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» [15]; Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» [16]; Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [17].

Российское законодательство четко регламентирует организационно-правовые формы общественных объединений и некоммерческих организаций. Например, в п. 3 ст. 2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» представлен перечень типовых видов некоммерческих организаций: общественные и религиозные организации (объединения), некоммерческие партнерства, учреждения, автономные некоммерческие организации, фонды, ассоциации и союзы. Другие виды некоммерческих организаций могут определяться иными федеральными законами.

Главенствующим признаком организационно-правового вида некоммерческих организаций выступают цели, с которыми которых учредители (участники) создали некоммерческую организацию. Например, к общественным и религиозным организациям (объединениям) применимо указание Гражданского кодекса на общность неимущественных интересов их участников, объединившихся для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей (п. 1 ст. 117 ГК РФ). Однако в субъектах РФ и местных органах власти подход к оценке деятельности некоммерческих организаций неоднозначен, а следовательно, развитие законодательной базы находится на различных уровнях зрелости [18].

Сотрудничество органов государственной власти с институтами гражданского общества

представляет собой процесс налаживания диалога и взаимопонимания между обществом и государством, способствующий совершенствованию данных институтов.

Власть длительное время не понимала необходимости сотрудничать с правозащитными организациями потому, что сверху открывается искаженный вид на происходящее внизу. Но настал момент, когда власть заметила эту необходимость и в 2001 г. впервые собрала Гражданский форум, пригласив на него именно неполитические организации. На Форуме власть и некоммерческие общественные организации договорились о том, что к подготовке решений Правительства РФ и важных для общества законопроектов, вносимых от имени Президента РФ, будут приглашаться некоммерческие общественные организации. Однако этот опыт оказался в основном неудачным.

Например, к разработке проекта Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» [19], действительно, были приглашены и включены в комиссию шесть членов старейшей общественной организации «Московская Хельсинкская группа». Специалисты МХГ выработали хороший, по их мнению, законопроект, который должен был быть подан как президентский. Однако за два дня до второго чтения в Государственной Думе Федерального Собрания РФ А. Починков и заместитель руководителя администрации Президента РФ В. Сурков, ранее одобрявшие разработанный правозащитниками проект Закона, отвергли его, и была принята редакция Министерства обороны РФ [20].

Вторая попытка сотрудничества связана с разработкой и принятием Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [21]: ни один представитель общественных организаций не был допущен к разработке этого Закона, и внесение законопроекта в Государственную Думу стало для правозащитных организаций неожиданностью.

Однако после Гражданского форума 2001 г. были и положительные стороны сотрудничества власти с негосударственными общественными организациями, например, сотрудничество Генеральной прокуратуры с правозащитниками. Генеральный прокурор России В. Устинов и руководитель Московского отделения МХГ Л. Алексеева достигли договоренности о сотрудничестве прокуратур субъектов РФ с региональными отделениями МХГ и других общественных организаций, заключающемся в возможности общественных организаций вносить предложения, касающиеся защиты прав и свобод граждан, и в обязанности региональных прокуратур по возможности учи-

тивать данные предложения и указывать в своих периодических отчетах, направляемых в Генеральную прокуратуру РФ, как они работают с правозащитными организациями и что сделано на этой ниве.

Список литературы:

- [1] Федорова Е.А. Взаимодействие государственной власти и формирующегося гражданского общества в современной России: Дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. С. 77.
- [2] Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов: Приволжское книжное издательство, 1967. С. 216.
- [3] Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества. Пер. с англ. / Под ред. М.А. Абрамова. М., 2000. С. 18.
- [4] Теория политики: Учебное пособие / Под ред. Б.А. Исаева. СПб.: Питер, 2008. С. 199.
- [5] Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. Пер. с нем. М., 2002. С. 64.
- [6] Геллнер Э. Условия свободы. М., 1995. С. 214.
- [7] Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. М., 1996. С. 12.
- [8] Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Указ. соч. С. 219.
- [9] Эрмэ Г. Культура и демократия. Пер. с франц. М., 1994. С. 150–157.
- [10] Мальцев Г.В. – Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 489.
- [11] Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», ст. 7 // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
- [12] СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
- [13] СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
- [14] СЗ РФ. 1995. № 27. Ст. 2503.
- [15] СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.
- [16] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 148.
- [17] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.
- [18] Смирнов А. Пятилетка количества // Россия. 1997. № 6. С. 98.
- [19] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.
- [20] Алексеева Л.М. Власть и общество: имитация сотрудничества или начало диалога? // Адвокат. 2002. № 10. С. 3, 4.
- [21] СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

Spisok literatury:

- [1] E.A. Fedorova. Interaction of state power and the emerging civil society in modern Russia: Diss.... cand. jurid. sciences. Stavropol, 2006. S. 77.
- [2] Farber IE, Rzhnevsky VA. Questions of the theory of Soviet constitutional law. Saratov: Volga Book Publishing House, 1967. S. 216.
- [3] Ferguson A. Experience in the history of civil society. Per. from English/Ed. M.A. Abramova. M., 2000. S. 18.
- [4] Theory of politics: Textbook/Ed. B.A. Isaeva. St. Petersburg: Peter, 2008. P. 199.
- [5] Dahrendorf R. Contemporary social conflict. Outline of the politics of freedom. Per. since nem. M., 2002. S. 64.
- [6] Gellner E. Conditions of Freedom. M., 1995. S. 214.
- [7] Putnam R. To make democracy work. M., 1996. S. 12.
- [8] Farber IE, Rzhnevsky VA Decree. Op. S. 219.
- [9] Ermé G. Culture and Democracy. Per. with French. M., 1994. S. 150-157.
- [10] G.V. Maltsev - Social grounds of law. M.: Norma, 2007. S. 489.
- [11] Federal Law of May 19, 1995 No. 82-FZ "On Public Associations," Art. 7//SZ RF. 1995. № 21. Art. 1930.
- [12] Nw of the Russian Federation. 1994. № 32. Art. 3301.
- [13] Nw of the Russian Federation. 1995. № 21. Art. 1930.
- [14] Nw of the Russian Federation. 1995. № 27. Art. 2503.
- [15] Nw of the Russian Federation. 1995. № 33. Art. 3340.
- [16] Nw of the Russian Federation. 1996. № 3. Art. 148.
- [17] Nw of the Russian Federation. 1996. № 3. Art. 145.
- [18] Smirnov A. Five-year quantity//Russia. 1997. № 6. S. 98.
- [19] Nw of the Russian Federation. 2002. № 30. Art. 3030.
- [20] Alekseeva L.M. Power and society: imitation of cooperation or the beginning of a dialogue ??/ Lawyer. 2002. № 10. P. 3, 4.
- [21] Nw of the Russian Federation. 2002. № 22. Art. 2031.



СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГАРАНТИЙ ПРАВ РОССИЙСКИХ ТУРИСТОВ, ВЫЕЗЖАЮЩИХ ЗА РУБЕЖ, ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ

Аннотация. Туристская деятельность сегодня является одной из доходных отраслей экономики для некоторых стран и регионов. Она может составлять основу бюджетных доходов целых государств и формировать мультипликативный эффект в сопряженных отраслях на различных уровнях. Современная туриндустрия весьма разнообразна в своих проявлениях и позволяет создавать динамично развивающийся сектор экономики, используя рекреационный потенциал и трудовые ресурсы.

Ключевые слова: туризм, туристская деятельность, турфирма, туриндустрия, турист, права человека.

ZHIGULINA T.V.,
applicant, general director
of the Sputnik tourist transport company

SYSTEM OF STATE GUARANTEES OF RIGHTS OF RUSSIAN TOURISTS TRAVELING ABROAD, THEIR IMPLEMENTATION

Annotation. Tourist activity today is one of the profitable sectors of the economy for some countries and regions. It can form the basis of budget revenues of entire states and form a multiplier effect in related industries at various levels. The modern tourism industry is very diverse in its manifestations and allows you to create a dynamically developing sector of the economy using recreational potential and labor resources.

Key words: tourism, tourist activity, travel agency, travel industry, tourist, human rights.

Согласно ст. 6 («Права туриста») Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», при подготовке к путешествию, во время его совершения, включая транзит, турист имеет право на:

- 1) необходимую и достоверную информацию о правилах въезда в страну (место) временного пребывания и пребывания там, об обычаях местного населения, о религиозных обрядах, святынях, памятниках природы, истории, культуры и других объектах туристского показа, находящихся под особой охраной, состоянии окружающей природной среды;
- 2) свободу передвижения, свободный доступ к туристским ресурсам с учетом принятых в стране временного пребывания ограничительных мер;
- 3) обеспечение личной безопасности, своих потребительских прав и сохранности своего имущества, беспрепятственное получение неотложной медицинской помощи;
- 4) возмещение убытков и компенсацию морального вреда в случае невыполнения

условий договора о реализации туристского продукта туроператором или турагентом в порядке, установленном законодательством;

- 5) содействие органов власти (органов местного самоуправления) страны (места) временного пребывания в получении правовой и иных видов неотложной помощи;
- 6) беспрепятственный доступ к средствам связи [1].

Согласно ст. 7 («Обязанности туриста») Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», во время путешествия, включая транзит, турист обязан:

- 1) соблюдать законодательство страны (места) временного пребывания, уважать ее социальное устройство, обычаи, традиции, религиозные верования;
- 2) сохранять окружающую природную среду, бережно относиться к памятникам природы, истории и культуры в стране (месте) временного пребывания;
- 3) соблюдать правила въезда в страну (место) временного пребывания, выезда из страны

(места) временного пребывания и пребывания там, а также в странах транзитного проезда;

- 4) соблюдать во время путешествия правила личной безопасности.

Анализируя тенденции развития сферы услуг, отметим различную степень государственного регулирования в зависимости от отрасли и методов и от страны. Так, например, для туристической отрасли выделяют три модели государственной политики развития и регулирования этой важной составляющей национальной экономики. Первая модель предполагает отсутствие центральной государственной администрации: все вопросы решаются на местах на основе принципов рыночной «самоорганизации». Правительство принимает такую модель в тех случаях, когда туризм в национальной экономике не очень нужен либо когда субъекты туристского рынка сознательны и занимают сильные позиции, т.е. способны решать свои проблемы без государственного участия [2].

Подобная модель государственной политики была принята в США после того, как в 1997 г. была ликвидирована государственная структура, отвечавшая за развитие индустрии туризма. Руководство страны решилось на этот шаг ввиду:

- необходимости сокращения затратных статей федерального бюджета;
- наличия прочных позиций США на международном рынке туризма;
- привлекательности страны для зарубежных туристов, не требующей дополнительной рекламы;
- наличия в индустрии туризма сильных частных компаний, способных на мощные самостоятельные рекламные акции в интересах всего национального рынка.

Вторая модель предусматривает наличие сильного и авторитетного центрального органа — министерства, контролирующего деятельность всех предприятий отрасли. Для ее реализации требуются определенные условия, а именно значительные финансовые вложения в индустрию туризма, в частности, в рекламную и маркетинговую деятельность, инвестирование в туристскую инфраструктуру. Примером может служить Египетская государственная турадминистрация, которая в 1999 г. затратила на рекламную кампанию в Италии около 3 млн. долларов США. Эффект от этой акции превзошел все ожидания.

Подобная модель организации государственной политики в отношении туристической индустрии принята, кроме Египта, в Турции, Тунисе и ряде других стран, для которых туризм является одним из основных источников валютных поступлений в бюджет.

Третья модель реализации государственной политики преобладает в развитых европейских государствах. В странах, где принята такая модель, вопросы развития туристской деятельности решаются в многоотраслевом министерстве на уровне структурного, отраслевого подразделения. Как правило, это министерство с экономическим уклоном. При этом подразделение, в чьем ведении находится индустрия туризма, осуществляет свою деятельность в двух направлениях: решает и регламентирует общие вопросы государственного регулирования (разработка нормативно-правовой базы, координация деятельности региональной представительной и исполнительной власти, международное сотрудничество на межгосударственном уровне, сбор и обработка статистической информации и т.п.) и направляет и координирует маркетинговую деятельность (участие в выставках и международных объединениях в туристской сфере, управление туристскими представительствами своей страны за рубежом и т.д.).

Такая модель избирательного участия в формировании государственной политики в развитии индустрии туризма получила условное название европейской и может быть применима в России. Центральная государственная турадминистрация в развитых европейских странах работает в тесном взаимодействии с местными властями и частным бизнесом. Такая схема работы оказывается весьма продуктивной с точки зрения нахождения форм конструктивного сотрудничества и взаимодействия административных органов различных уровней государственного и регионального управления, а также для привлечения финансовых средств частного сектора к решению актуальных задач развития национальной экономики. Следствием такой политики стало появление смешанных по форме собственности (государственно-частных) институтов в области формирования и регулирования развития туристской деятельности. Варианты реализации такой системы управления, формирующей государственную политику, характерны для таких европейских стран, как Франция, Испания, Великобритания и Италия, на долю которых приходится, по данным ВТО, около 1/3 мировых туристских прибытий. Анализируя государственную политику развития, стимулирования и регулирования в сфере туризма в развитых странах, выделим следующие основные направления деятельности: стимулирование малого и среднего предпринимательства, развитие инфраструктуры, охрана окружающей среды, в том числе рекреационных и туристских ресурсов, создание специальных сервисных зон (зон свободной торговли, деловых услуг, туристских и рекреационных), содействие занятости населения.

Повышение уровня благосостояния и увеличение занятости населения является основой для развития туризма и сферы услуг в целом. Опыт Франции свидетельствует о том, что строительство 100 мест размещения для туристов ведет за собой создание 20-25 новых рабочих мест по их обслуживанию. Более высокий рост занятости в сфере услуг по сравнению с промышленным производством объясняется тем, что производительность труда в сервисных отраслях повышается медленнее, чем в индустриальных. Отставание производительности труда в сфере услуг по сравнению с другими секторами экономики связано со спецификой природы услуги и ограниченными возможностями использования техники [3].

Туристская деятельность сегодня является одной из доходных отраслей экономики для некоторых стран и регионов. Она может составлять основу бюджетных доходов целых государств и формировать мультипликативный эффект в сопряженных отраслях на различных уровнях. Современная туриндустрия весьма разнообразна в своих проявлениях и позволяет создавать динамично развивающийся сектор экономики, используя рекреационный потенциал и трудовые ресурсы.

Туризм представляет собой деятельность лиц, путешествующих или пребывающих в местах за пределами своего обычного проживания непрерывно в течение не более одного года в целях досуга либо в деловых и иных целях, не связанную с осуществлением какой-либо оплачиваемой деятельности в месте пребывания [4]. Таким образом, определение туризма базируется на следующих основных признаках: туризм есть результат передвижения людей; туризм всегда включает два элемента — путешествие в пункт назначения и остановку там; путешествие означает выезд из страны (или региона), где турист постоянно проживает; путешествие есть временное движение туриста по туристскому маршруту.

К специальным принципам международного туризма можно отнести, например, свободу передвижения и выбора местожительства в пределах каждого государства (ст. 13 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.), свободу передвижения и отсутствие дискриминации (ст. 1 Хартии туризма 1985 г.), уважение государственного суверенитета.

Зачастую в литературе говорят о туристических услугах и даже определяют международный туризм как совокупность экспорта и импорта туристических услуг. Возникает логичный вопрос: является туризм (продукты туризма) услугой или товаром с точки зрения норм международного права? Для ответа на данный вопрос обратимся к Генеральному соглашению по торговле услугами — ГАТС (Марракеш, 15 апреля 1994 г.) [5]. Согласно

подп. (б) п. 3 ст. 1, «услуги» включают любой вид услуг в любом секторе, за исключением услуг, предоставляемых при исполнении функций правительственной власти.

В юридической литературе отмечается, что услуга представляет собой не вещь, не материальный предмет, а некую весьма разнообразную по характеру деятельность, работу. Дать точное определение понятия услуги не просто. Услуги иногда определяют как разновидность товара, моменты производства и потребления которого совпадают, или как работу, сделанную для других, результат ее — не осязаемые вещи или товары. Услуги называют иногда «невидимыми статьями торговли» [6].

По предмету регулирования (*ratione materiae*) компетенция ГАТС распространяется на все виды услуг. Все огромное многообразие видов услуг можно свести к пяти основным видам: услуги, связанные с движением товаров и лиц, операции, касающиеся трудовых доходов и капитала, услуги по страхованию, банковские и финансовые услуги, а также услуги по телекоммуникациям и информационные услуги.

По своему содержанию международный туризм — часть внешней торговли, так как услуги, предоставляемые туристу в форме транспорта, размещения в гостиницах, питания, носят характер товара, и, как всякий другой вид товара, он является предметом купли-продажи на мировом рынке. Международный туризм — особый вид потребления материальных и культурных благ, услуг и товаров временными посетителями данной страны с оплатой их в иностранной валюте, т.е. представляет собой экспорт товаров и услуг, осуществляемый в пределах страны. Поэтому международный туризм именуют также «невидимым экспортом».

По поручению ВТО в 1994 г. ГАТТ вместе с Конференцией ООН по торговле и развитию составил отчет «Туристские услуги и GATS», в котором туруслуги определены как продукт или продукция деятельности прибыльных и неприбыльных экономических единиц, предназначенные для конечных или промежуточных потребителей. В отличие от других видов деятельности, туризм представляет не один специфический вид услуг, а их ассортимент, его деятельность нацелена на конечных потребителей [7].

Все виды потребляемых туристами продуктов (услуг) можно классифицировать следующим образом [8]:

- гостиницы и рестораны (включая обеспечение питанием);
- услуги бюро путешествий и туристических агентств;
- услуги экскурсионных бюро;
- прочие.

- В документах о статистике туризма приводится следующий перечень типичных туристских продуктов [9]:

1. услуги по размещению:
 - гостиниц и прочих средств размещения;
 - вторых домов за собственный счет или бесплатно;
2. услуги предприятий общественного питания;
3. услуги пассажирского транспорта:
 - междугородные перевозки железнодорожным транспортом;
 - перевозки дорожным транспортом;
 - перевозки водным транспортом;
 - перевозки воздушным транспортом;
 - вспомогательные услуги, относящиеся к пассажирскому транспорту;
 - сдача в аренду пассажирского транспортного оборудования;
 - техническое обслуживание и текущий ремонт пассажирского транспортного оборудования;
4. услуги туристических агентств, туроператоров и экскурсоводов;
5. услуги в области культуры:
 - исполнительское искусство;
 - деятельность музеев и прочие услуги в области культуры;
6. рекреационные услуги и прочие услуги в области развлечений:
 - спортивная деятельность и услуги в области любительского спорта;
 - прочие услуги в области развлечений и отдыха,
7. различные туристические услуги:
 - финансовые услуги и страхование;
 - прочие услуги по сдаче в аренду товаров;
 - прочие туристические услуги.

Вернемся к рассмотрению категории туризма и его составляющих элементов. Поскольку туризм определяется как деятельность лиц, первый шаг состоит в четком определении того, кто является этими лицами, так как они — центральный объект изучения туризма.

Перейдем к рассмотрению дефиниции «турист». Комитет экспертов Лиги Наций еще в 1937 г. принял рекомендацию, согласно которой туристом можно считать всякого, кто находится не менее 24 часов в стране, где он не живет. В Конвенции о таможенных льготах для туристов 1954 г. сформулировано общее понятие «турист». Согласно ст. 1 Конвенции о таможенных льготах для туристов [10], туристом признается любое лицо независимо от его расы, пола, языка и религии, которое вступает на территорию какого-либо государства, кроме того государства, где это лицо обычно проживает, и остается там не менее 24 часов и не более шести месяцев в течение

любого двенадцатимесячного периода с дозволенной целью, кроме цели иммигрировать, как-то: с целью туризма, развлечения, спорта, или лечения, или по семейным обстоятельствам, или для учения, религиозного паломничества, или с деловыми целями.

Международный союз официальных туристических организаций (МСОТО) в 1959 г. принял рекомендацию, позволяющую отличать от туристских поездок со следующими целями:

- государственная служба (визиты государственных деятелей, парламентские, правительственные делегации, дипломатические, торговые миссии и т.п.);
- научные экспедиции (географические, экономические, арктические, антарктические и др.).

На первой Генеральной конференции ООН по туризму и путешествиям, состоявшейся в Риме в 1963 г. [11], было выработано определение: иностранный турист — это «временный посетитель», т.е. любое лицо, посещающее другую страну, выехав из страны, где он обычно постоянно проживает, с любой целью, кроме профессиональной деятельности, оплачиваемой в посещаемой стране. К иностранным туристам относятся все временные посетители, прибывшие в данную страну не менее чем на 24 часа, но не более чем на год, на отдых, лечение, с учебными, религиозными или спортивными целями, а также в командировку, для участия в конференциях, с деловыми целями или по семейным обстоятельствам. На Римской дипломатической конференции ООН по туризму и международным путешествиям было сформулировано понятие «экскурсант». Экскурсантами считаются временные посетители, прибывшие в посещаемую страну менее чем на 24 часа (включая круизных туристов).

Как следует из рассмотренных понятий, определяющими элементами в их содержании являются такие категории, как «лица, которые осуществляют путешествие или пребывание», «обычная среда», «цели путешествия (поездки)». Данные понятия были предметом рассмотрения на Оттавской международной конференции, проходившей 24—28 июня 1991 г., результаты которой были утверждены Статистической комиссией Организации Объединенных Наций на ее двадцать седьмой сессии в 1993 г., в частности, были утверждены такие дефиниции, как «лица, которые осуществляют путешествие или пребывание», «обычная среда», «цели путешествия (поездки)».

Отдельно остановимся на подтверждении статуса туриста (путешественника). Международной конвенцией ООН о контракте на путешествие 1970 г. [12] (ст. 1) определен правовой статус путешественника, который предоставляется любому

лицу, заключившему с организатором путешествия контракт на путешествие и оплатившего его стоимость. Международной конвенцией ООН о контракте на путешествия определяется правовой статус (или международный стандарт) «контракта на путешествия», «контракта на организацию путешествия» и «посреднического контракта на продажу путешествия» (ст. 1.1). Конвенцией определены функции организатора путешествия, посредника на продажу путешествия и самого путешественника — любого лица, которое примет на себя обязательства, закрепленные в контракте на путешествие (ст. 1.6).

В юридическом смысле выделяется категория «иностраный турист», который не является иностранцем. Это гость, временный посетитель, к тому же весьма желанный, поскольку он расплачивается валютой за невалютное обслуживание. В силу этого совокупность прав и обязанностей иностранного туриста заслуживает быть выделенной в самостоятельный «статус международного туриста». Такой статус с развитием институтов, регулирующих международные туристические связи, определяется признанием международными туристическими конвенциями, заключенными в рамках ООН, и многочисленными двусторонними межгосударственными соглашениями по вопросам туристского обмена [13].

Важно заметить, что турист обладает статусом потребителя, как закреплено в Директиве Совета Европейского экономического сообщества «О путешествиях, отпусках и поездках, включающих все», от 13 июня 1990 г. № 90 / 314 / ЕЕС [14]. Согласно п. 1 Директивы, «услуги, включающие все», — предварительно намеченное сочетание не менее чем двух ниже перечисленных элементов, продаваемых или предлагаемых для продажи по глобальной цене, если период оказания услуг превышает 24 часа или включает ночь: а) транспортные услуги; б) услуги проживания; в) другие услуги в секторе туризма, не относящиеся к транспорту или к проживанию, составляющие значительную часть «услуг, включающих все».

Потребителем является лицо, которое покупает или обязуется купить «услуги, включающие все» (основная договаривающаяся сторона), или любое другое лицо, за чей счет основная договаривающаяся сторона обязуется купить «услуги, включающие все» (прочие бенефициары или выгодоприобретатели), или любое лицо, которому основная договаривающаяся сторона или один из прочих выгодоприобретателей передает право на получение «услуг, включающих все» (цессионарий или правопреемник) — п. 4 Директивы.

Признание туриста потребителем направлено на формирование полноценного правового статуса туриста. Права туриста (временного посетителя) провозглашены в Глобальном этическом кодексе туризма (ст. 8) [15]. Их можно представить в виде правомочий иметь:

- возможность доступа в зоны транзита и пребывания, а также на туристические и культурные объекты, не подвергаясь чрезмерным формальностям или дискриминации;
- доступ ко всем формам внутренних и внешних коммуникаций;
- оперативный и беспрепятственный доступ к местному административному, юридическому и медицинскому обслуживанию;
- возможность свободно обращаться к консульским властям стран своего происхождения;
- возможность приобретать, в соответствии с экономическим положением страны, из которой они выезжают, суммы в свободно конвертируемой валюте, необходимые для их поездок;

Туристы и посетители должны пользоваться теми же правами, что и граждане посещаемой страны в плане конфиденциальности относящихся к ним личных данных и сведений, особенно в том, что касается данных, хранящихся электронным способом. Административные формальности пересечения границ, которые введены государствами или вытекают из международных соглашений, как, например, визовые, санитарные и таможенные формальности, должны по мере возможности адаптироваться таким образом, чтобы способствовать свободе путешествий и доступу максимального числа людей к международному туризму; следует поощрять соглашения между группами стран, направленные на гармонизацию и упрощение этих формальностей; следует постепенно отменять или корректировать специальные налоги и сборы, обременяющие туристскую индустрию и наносящие ущерб ее конкурентоспособности.

В Директиве Совета ЕЕС № 90/314/ЕЕС «О путешествиях, отпусках и поездках, включающих все», употребляются термины «организатор» и «продавец».

Организатор — лицо, которое регулярно организует «услуги, включающие все», и продает их или предлагает для продажи само или через посредство продавца. Продавец — лицо, которое продает или предлагает для продажи «услуги, включающие все», предложенные организатором. Подобные определения содержатся в Международной конвенции по контракту на путешествие.

Глобальный этический кодекс туризма оперирует понятием «профессионалы туризма», декларирует обязанности профессиональных участников туристской деятельности. В частности, профессионалы сферы туризма обязаны предоставлять туристам объективные, правдивые сведения о местах назначения и об условиях поездки, приема и пребывания; они должны обеспечивать ясность положений договоров, предлагаемых их клиентам, как в плане характера, цены и качества услуг, которые они обязуются предоставить, так и в плане финансовых обязательств в случае одностороннего нарушения договорных обязательств с их стороны. Профессионалы сферы туризма, в той степени, в которой это от них зависит, совместно с государственными властями должны заботиться о безопасности, предотвращении несчастных случаев, охране здоровья и гигиене питания для лиц, обращающихся за их услугами; они должны обеспечивать надлежащие системы страхования и помощи; брать обязательство отчитываться в соответствии с условиями, предусмотренными в их национальном законодательстве, и предоставлять справедливую компенсацию при невыполнении своих договорных обязательств (п. 2 ст. 7 Глобального этического кодекса).

Феномен туризма в российской правовой сфере состоит в том, что его регулирование осуществляется всеми основными отраслями законодательства, причем специфика правового регулирования отношений в сфере туризма заключается в том, что норма права, регулирующая эти отношения, действует не непосредственно, а через нормы иных отраслей права (например, конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного права).

Список литературы:

- [1] Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1998; Кибальников А.Г., Соломоненко И.Г., Шибков О.Н. Принципы и нормы международного права как источники уголовного права. Ставрополь, 2000; Козаченко И.Я. Регулировать или охранять призвано уголовное право? / Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях. Тюмень, 2005.
- [2] Арапова Л.А. Формирование и развитие рынка туристских услуг в Российской Федерации: Дисс. ... канд. экон. наук. СПб., 2007. С. 4
- [3] Никонорова Ю.В. Гражданско-правовая ответственность в туризме // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 10. С. 8.
- [4] Определение Статистической комиссии ЭКОСОС (TSG/18 от 13 октября 2000 г.).

[5] Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) (Марракеш, 15 апреля 1994 г.) // Всемирная торговая организация: документы и комментарии / Под ред. С.А. Смирнова. М., 2001. С. 54.

[6] Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс): Учебник. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 211.

[7] Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М.: Международные отношения. 2002. С. 45.

[8] Руководство по статистике международной торговли услугами. Приложение VI. Перечень классифицированных услуг по секторам (GNS/W/120). М., 2004. С. 13, 14.

[9] Вспомогательный счет туризма: рекомендуемая методологическая основа. М.: Евростат, 2002. С. 39.

[10] Конвенция о таможенных льготах для туристов (Нью-Йорк, 4 июня 1954 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Выпуск XXI. С. 259.

[11] Конференция ООН по международному туризму и путешествиям. Развитие туризма (общая резолюция). Рим, Италия, 21 августа — 5 сентября 1963 г. // Международный туризм: правовые акты. М.: Финансы и статистика, 2000. С. 175—179.

[12] Международная конвенция по контракту на путешествия от 22 октября 1970. Принята 22 октября 1970 года на Генеральной ассамблее ФУААВ и 13 ноября 1970 года на Совете МГА.

[13] Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М.: Международные отношения, 2005. С. 178.

[14] Директива Совета Европейского экономического сообщества «О путешествиях, отпусках и поездках, включающих все», от 13 июня 1990 г. № 90 / 314 / ЕЕС // Вахмистров В.П., Вахмистрова С.И. Правовое обеспечение туризма «Изд-во Михайлова». 2005. С. 23, 24.

[15] Глобальный этический кодекс туризма. Принят резолюцией генеральной ассамблеи ВТО на 13 сессии г. Сантьяго (Чили), 27 сентября — 1 октября 1999 года // www.world-tourism.org/ruso/pdf/GA13_resolutions.pdf.

Spisok literatury:

- [1] Kerimov D.A. Legislative technique. M., 1998; Kibalnikov A.G., Solomonenko I.G., Shibkov O.N. Principles and norms of international law as sources of criminal law. Stavropol, 2000; Kozachenko I.Ya. Is criminal law called to regulate or protect?/Improving the activities of law enforcement agencies to combat crime in modern conditions. Tyumen, 2005.

[2] Arapova L.A. Formation and development of the tourist services market in the Russian Federation: Diss.... cand. econ. sciences. St. Petersburg, 2007. Page 4

[3] Nikonorova Yu.V. Civil Liability in Tourism// Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2006. № 10. P. 8.

[4] Definition of the ECOSOC Statistical Commission (TSG/18 of 13 October 2000).

[5] General Agreement on Trade in Services (GATS) (Marrakech, 15 April 1994)//World Trade Organization: Documents and Comments/Ed. S.A. Smirnova. M., 2001. S. 54.

[6] Velyaminov G.M. International Economic Law and Process (Academic Course): Textbook. M.: Wolters Kluwer, 2004. S. 211.

[7] Carraud D, Juillard P. International economic law. M.: International relations. 2002. S. 45.

[8] Manual on Statistics of International Trade in Services. Appendix VI. List of Classified Services by Sector (GNS/W/120). M., 2004. S. 13, 14.

[9] Tourism satellite account: recommended methodological framework. M.: Eurostat, 2002. S. 39.

[10] Convention on Customs Privileges for Tourists (New York, June 4, 1954)//Collection of

existing treaties, agreements and conventions concluded by the USSR with foreign states. Issue XXI. pp. 259.

[11] United Nations Conference on International Tourism and Travel. Tourism development (general resolution). Rome, Italy, August 21 - September 5, 1963//International tourism: legal acts. M.: Finance and Statistics, 2000. S. 175-179.

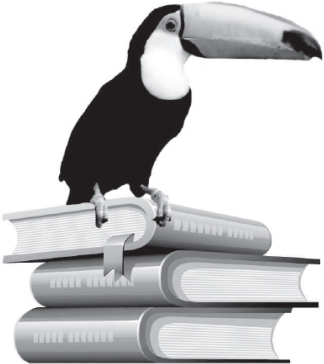
[12] International Convention on the Travel Contract of October 22, 1970. Adopted on October 22, 1970 at the General Assembly of the FUAUV and November 13, 1970 at the Council of the MGA.

[13] International Law: Textbook/Rev. ed. Yu.M. Kolosov, E.S. Krivchikova. M.: International Relations, 2005. S. 178.

[14] Council Directive No. 90/314/EEC// Vakhmistrov V.P., Vakhmistrova S.I. Legal support of tourism "Mikhailova Publishing House," dated June 13, 1990. 2005. S. 23, 24.

[15] Global Code of Ethics for Tourism. Adopted by a resolution of the WTO General Assembly at the 13th session of Santiago (Chile), September 27 - October 1, 1999// www.world-tourism.org/ruso/pdf/GA13_resolutions.pdf.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

ШУМИЛОВ Ю.И.,

кандидат юридических наук,
e-mail: mail@law-books.ru

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВЕ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Аннотация. В правовом регулировании постсоветской институциональной политики в сфере государственной собственности в Российской Федерации и ее субъектах имеется целый комплекс проблем, требующих обстоятельных научных исследований и практического разрешения. Выявление, обобщение и научный анализ закономерностей развития этого института в новых политико-правовых и социально-экономических условиях актуальны не только с теоретической, но и с практической точек зрения, о чем свидетельствует изучение опыта правового регулирования отношений, связанных с трансформацией государственной собственности в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная собственность, право частной собственности, владение, пользование, распоряжение, гражданское право.

SHUMILOV YU.I.,

PhD in Law

CIVIL LEGAL BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF RUSSIAN LEGISLATION ON PRIVATE PROPERTY LAW: HISTORICAL ASPECT

Annotation. In the legal regulation of post-Soviet institutional policy in the field of state property in the Russian Federation and its constituent entities, there is a whole range of problems that require detailed scientific research and practical resolution. The identification, generalization and scientific analysis of the laws of the development of this institution in new political, legal and socio-economic conditions are relevant not only from a theoretical, but also from a practical point of view, as evidenced by the study of the experience of legal regulation of relations related to the transformation of state property in the constituent entities of the Russian Federation.

Key words: state property, private property right, ownership, use, disposal, civil law.

Вопрос о роли собственнических отношений особенно остро в Российской Федерации обозначился в период всестороннего кризиса начала 1990-х годов. Центральное место при этом занял глубокий экономический спад: за 1991–1999 гг. производство промышленной продукции в России сократилось более чем вдвое [1], сельскохозяйственной – почти вдвое, инвестиции в основные производственные фонды – примерно в шесть раз; вклад нашей страны в мировой ВВП уменьшился более чем втрое [2]. В результате появились крупнейшие сложности в социальной, политической и духовной сферах. Достаточно отметить, что за указанный период реальные доходы населения упали почти в 2,5 раза. Подобные процессы еще более обострились из-за так называемого дефолта в августе 1998 г.

Рассмотрим подробнее влияние собственности на возникновение российского кризиса. Обратимся вначале к капиталистическому присвоению. Выше уже было сказано, что оно в нашей стране имеет целый ряд особенностей. Напомним, что это чрезмерно индивидуалистический, повышенно монополистический, компрадорский, остро криминальный характер присвоения. Подобные черты не могли крайне негативно не отразиться на всей общественной жизни страны. Именно они и вызвали резкое торможение и глубинный спад в развитии производительных сил, большую социальную напряженность, широкую коррумпированность политики и государственного управления, массовое распространение бездуховности и аморального поведения. К таким результатам в той или иной мере привело

функционирование всех основных форм российской капиталистической собственности – индивидуальной, групповой, общеклассовой (в виде государственной), а также экономического, социально-политического и духовного характера.

Но первостепенное и наиболее сильное воздействие на возникновение и развитие всех сторон российского кризиса оказало частное присвоение экономического типа, обусловленное ведущей значимостью экономики по отношению ко всем другим сферам общества; кроме того, именно такому присвоению в наибольшей мере присущи перечисленные негативные черты. Основную роль сыграло, конечно, возникшее частное владение средствами производства. Современная российская капиталистическая собственность экономического типа непосредственно повлияла на возникновение и углубление хозяйственного спада. В начале 1990-х годов ее крайне незрелое состояние привело к развалу производительных сил, а затем к длительному закреплению такого развала. В результате в России возникло кризисное состояние социальной и духовной сфер. Но в это внесли свою лепту отрицательные черты российской социально-политической и духовной частной собственности.

Разумеется, всесторонний кризис в России возник не только благодаря особенностям капиталистического присвоения, свою роль сыграла большая незрелость и всех других разновидностей собственности экономического типа. Выше было сказано, что в России коллективное достояние несет в себе существенные черты индивидуального, мелкое частное присвоение значительно ограничивается, личное достояние широких масс находится на низком уровне, смешанная собственность (особенно в виде народных предприятий) занимает сравнительно небольшой удельный вес. Разве подобное положение не тормозит рост производительных сил, не порождает социальную напряженность, не способствует нравственному оскудению? Но все же преобладающую роль в этих процессах, по мнению Г.И. Черкасова, несомненно, играет капиталистическая российская собственность экономического характера.

Способы присвоения жизненных благ могут решающим образом повлиять и на преодоление нашего кризисного состояния. Основой его преодоления служит прекращение экономического спада. Именно таким путем люди находили реальный выход даже из очень глубоких экономических кризисов. Недавний пример: «новый курс» американского президента Ф. Рузвельта, направленный на преодоление самого разрушительного в США экономического кризиса 1929–1933 гг. В сущности, политика Ф. Рузвельта состояла в регулировании американской крупной частной

собственности, особенно финансовой. В результате удалось обеспечить необходимые инвестиции в промышленность, другие важные отрасли; сравнительно быстро была обновлена большая часть основных производственных фондов страны. За несколько лет США достигли предкризисного уровня народного хозяйства.

Некоторые отечественные обществоведы видят выход из современного российского кризиса именно в реформировании собственности отношений. Так, известный экономист, академик РАН Д.С. Львов считает, что «главным препятствием на пути экономического и социального возрождения является нерешенность проблемы собственности» [3]. Для разрешения этой проблемы академик предлагает передать в общественное владение все природные ресурсы. Доход от их использования должен поступать в госбюджет и в основной своей массе направляться на хозяйственные и социальные нужды [4]. Близкую позицию занимает и другой известный экономист, член-корреспондент РАН С.Ю. Глазьев. За счет огосударствления природной ренты и прекращения вывоза российского капитала он считает возможным увеличить годовой бюджет на 25–30 млрд. долларов и тем самым резко повысить антикризисные инвестиции. По мнению С.Ю. Глазьева, они должны расти на 20–25% в год, что обеспечит годовое увеличение нашего ВВП не менее чем на 10% [5].

Думается, что вопрос целесообразно ставить шире: для прочного преодоления кризиса в нашей стране необходимо существенное преобразование всей системы собственности отношений, их общественно полезное регулирование со стороны государственной власти любого уровня, начиная с федеральной. Наиболее сильное воздействие следует оказать на крупную российскую частную собственность. Оно должно быть направлено на устранение (резкое ограничение) отмеченных выше негативных черт такого присвоения: безудержного индивидуального и узкогруппового обогащения, монополизма, компрадорского характера, масштабного и безнаказанного криминала. Подобные меры, безусловно, будут способствовать росту общественных производительных сил, смягчат социальную напряженность, положительно повлияют на моральный климат в российском обществе. Дело не только в государственном регулировании крупной капиталистической собственности. Преодолению всестороннего кризиса может существенно помочь воздействие и на другие ее формы в современной России. Речь идет о реальной и значительной поддержке малого бизнеса, коллективного достояния, смешанного присвоения (в том числе народных предприятий). Ценность распространения и

укрепления названных типов и форм собственности заключается, кроме прочего, в том, что это будет способствовать хозяйственной и социальной активности широких слоев населения. Подобное обстоятельство особенно важно для экономического возрождения нашей страны.

Специально следует остановиться на роли в таком процессе государственной собственности, поскольку это не просто объект регулирования, но и непосредственного управления со стороны властных структур. В то же время данная форма присвоения даже при капитализме может в значительной мере способствовать удовлетворению общественных интересов и потребностей. В связи с этим на государственное достояние ложится особая ответственность за выход России из кризисной ситуации. Практическими средствами совершенствования всех собственнических отношений могут стать их внешние формы. Наибольшее значение при этом имеют политические (при проведении политики по развитию собственности), юридические (при принятии правовых актов в том же направлении), организационные (при реализации соответствующих решений и юридических норм), идеологические формы (при обосновании и пропаганде всех предыдущих мер).

Из-за отсутствия регламентированной правовыми актами системы контроля над осуществлением хозяйственных операций не слишком благополучная ситуация складывается при управлении различными видами государственной собственности. Учреждения имеют возможность финансировать свою деятельность за счет привлечения кредитных ресурсов без согласования с собственником. В ряде случаев это приводит к нанесению прямого ущерба государству. Довольно часто имущество, закрепленное за учреждениями, используется в коммерческих целях (в том числе путем передачи в аренду), а доходы в федеральный бюджет не перечисляются и в нем не учитываются.

Существенные недостатки имеются и в управлении акциями, долями Российской Федерации в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, деятельность которых нередко не соответствует достижению целей государства по управлению данной собственностью и защите его интересов. В зависимости от организационно-правовой формы выделяются следующие группы организаций, в уставном капитале которых имеется доля государства: открытые и закрытые акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и товарищества.

Итак, государство управляет принадлежащими ему акциями, а также осуществляет свои

права участника в хозяйственных товариществах и обществах через институт своих представителей, назначаемых Правительством Российской Федерации. Однако систему управления государственной собственностью посредством института таких представителей нельзя признать эффективной. Существующий порядок назначения государственных служащих представителями не предусматривает единообразной системы отбора, действенных механизмов оценки профессиональных качеств, квалификации и подготовки, а также контроля и обоснованных подходов к определению полномочий представителей. При этом, поскольку цели государства и его интересы, реализуемые посредством участия в хозяйственных товариществах и обществах, не всегда очевидны не только для управляющих, но и для государственных органов, их привлекающих, деятельность представителей Российской Федерации и иных управляющих основывается на собственном понимании этих целей и интересов. Отсутствие же обязательной практики постановки конкретных задач перед представителями и закрепления в договорах с управляющими программы мероприятий по их реализации приводит, с одной стороны, к непоследовательности в деятельности управляющих, а с другой – к серьезным просчетам управления вообще.

Снижает эффективность управления данными видами государственной собственности и весьма невысокая классификация хозяйственных товариществ и обществ, участником (акционером) которых является Российская Федерация. Исходя из размера доли государства в уставных капиталах возможность влияния на принятие решений органами управления этих организаций практически отсутствует. Поэтому не представляется возможным составить перечень тех хозяйственных товариществ и обществ, в которых цель государства не может быть достигнута усилиями управляющего вследствие незначительности его влияния.

Поскольку существующий порядок передачи акций в доверительное управление громоздок, а действенные меры имущественной ответственности за результаты деятельности представителей отсутствуют, риски государства в управлении собственностью весьма значительны.

Устранение перечисленных негативных тенденций требует изменения приоритетов государственной политики в области приватизации, разработки и реализации новых подходов к решению вопросов, связанных с управлением государственным имуществом, усиления государственного контроля и регулирования в государственном секторе экономики.

Особое место в разрешении этих проблем должно занять повышение эффективности

использования государственного имущества. Следует четко определить цели государства применительно к каждому предприятию и организации, создать систему экономического мониторинга и ужесточить контроль над деятельностью предприятий, находящихся в собственности государства. Необходимо разработать такую систему взаимоотношений с руководителями, которая стимулировала бы их деятельность не в личных интересах, а в интересах собственника.

Одна из актуальных проблем – совершенствование механизма управления унитарными предприятиями и учреждениями. Организации в форме унитарного предприятия, в том числе казенного, должны создаваться лишь в тех случаях, когда цели и задачи, ради которых они создаются, не могут быть реализованы хозяйствующими субъектами иной организационно-правовой формы (в частности, при использовании имущества, необходимого для обеспечения национальной безопасности, функционирования воздушного и водного транспорта, реализации других стратегических интересов страны). Количество унитарных предприятий, исходя из потребностей и интересов государства, должно быть строго оптимизировано путем реструктуризации, передачи их в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность, преобразования унитарных предприятий в акционерные общества либо, в конечном итоге, ликвидации существующего «балласта».

За деятельностью руководителей унитарных предприятий должен быть установлен строгий государственный контроль. Их назначение следует производить на конкурсной основе с заключением контракта.

Принципы и подходы к управлению акциями (долями), принадлежащими Российской Федерации, должны быть аналогичны механизму управления, предусмотренному для унитарных предприятий. Наряду с укреплением взаимоотношений с управляющими необходимо выстроить систему управления федеральным имуществом таким образом, чтобы решения, связанные с участием в хозяйственных товариществах и обществах, распоряжением акциями и имущественными правами, принимали государственные органы. При этом в каждом случае участия государства в хозяйственных товариществах и обществах должна быть четко определена и зафиксирована цель, которой будут руководствоваться в своей деятельности лица, привлекаемые в качестве управляющих. Пределы их полномочий в зависимости от категории и характера объекта управления, порядка взаимодействия с государственными органами, ответственности следовало бы определять на договорной основе. Соглаше-

нием должны устанавливаться также требования к отчетности и формам контроля унитарных предприятий.

Во всем мире институт профессиональных управляющих стимулируется государством. В России же он пока находится в зачаточной стадии развития. Привлечение профессиональных менеджеров к управлению государственными пакетами акций носит единичный характер. В основном институт представителей Российской Федерации состоит из государственных служащих. Ключевым элементом системы взаимоотношений с управляющими должен стать принцип приоритетности привлечения в качестве доверительных управляющих не государственных служащих, а профессиональных управленцев. Причем назначение и смещение их полезно поставить в строгую зависимость от достижения определенных финансовых результатов деятельности организации. Назначение государственных служащих представителями в хозяйственные товарищества и общества нужно производить лишь при его аргументированном обосновании. При этом одним из основных стимулов деятельности профессиональных менеджеров должно стать предоставление опционов на акции управляемых ими предприятий.

Рассмотрим отдельные недостатки действующего законодательства в сфере защиты права собственности в России. Обратимся к ст. 304 ГК РФ: «Собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения». Данная статья посвящена негаторному иску, т.е. иску о непрепятствовании в пользовании вещью, не связанном с лишением владения управомоченного субъекта. Сама редакция позволяет сделать вывод о том, что возможно нарушение прав собственника, не связанное не только с лишением владения, но и с препятствованием в пользовании вещью [6]. В действительности же, как справедливо утверждает В.А. Белов, указать такие случаи невозможно, ведь нарушить можно только право на владение (лишить владения) или право пользования (воспрепятствовать его осуществлению). Право распоряжения само по себе нарушено быть не может. Тем не менее формулировка статьи вполне может быть признана удовлетворительной, если помнить, что речь в ней идет именно о негаторном иске, т.е. о защите права пользования [7].

Другое дело – ст. 305 ГК РФ, в соответствии с которой права, предусмотренные в ст. 301–304 данного Кодекса, «принадлежат также лицу, хотя и не являющемуся собственником, но владеющему имуществом на праве пожизненного наследуемого владения, хозяйственного ведения, опе-

ративного управления либо по иному основанию, предусмотренному законом или договором. Это лицо имеет право на защиту его владения также против собственника». Данное положение сформулировано не вполне удачно. Если попытаться интерпретировать его буквальным образом, то получится следующее: любому законному владельцу («лицу, не являющемуся собственником, но владеющему имуществом... по основанию, предусмотренному законом или договором») принадлежат права, предусмотренные в ст. 301 (право на виндикацию), ст. 302 (видимо, также право на виндикацию, но с учетом прав добросовестного приобретателя), ст. 303 (т.е. возможность истребовать не только саму вещь, но и в определенных случаях доходы) и ст. 304 ГК РФ (т.е. возможность вчинить негаторный иск).

Во-первых, законному владельцу, т.е. лицу, имеющему право на владение, ни к чему негаторный иск (ст. 304 ГК РФ). Этот иск защищает право пользования, которого у законного владельца может и не быть. Например, легитимирован ли хранитель на предъявление негаторного иска? Если буквально толковать ст. 305 ГК РФ, то, очевидно, ответ будет положительным. Однако хранитель («законный владелец») не вправе пользоваться вещью, а следовательно, нарушить это право невозможно.

При таких обстоятельствах очевидно, что ст. 305 ГК РФ имеет в виду случаи, когда лицо имеет право не только на владение, но и на пользование вещью (как, например, арендатор). Разумеется, в этих случаях арендатор вправе воспользоваться негаторным иском, но не потому, что он законный владелец, а потому, что у него есть право пользования, которое нарушается третьим лицом.

Представим случай, когда нарушается право отдельного пользования, т.е. субъект вправе лишь пользоваться, но не владеть вещью, и это право нарушается. В качестве примера можно напомнить о сервитуте.

Таким образом, в законе не совсем четко прослеживается связь между определенным вещным правом и иском, ему соответствующим. Как можно увидеть на примере нашей системы вещных прав, праву на владение соответствует петиторный владельческий иск (ст. 305 ГК РФ), праву пользования – негаторный иск (ст. 304 ГК РФ), праву собственности – виндикационный иск (ст. 301 ГК РФ). С учетом этого формулировки ст. 304, 305 следовало бы несколько изменить, четко отграничив право на владение от права пользования, с одной стороны, и владельческий иск от негаторного – с другой [8].

Во-вторых, несколько смущает последнее предложение ст. 305 ГК РФ: «Это лицо (имеется в

виду законный владелец.) имеет право на защиту его владения также против собственника». К сожалению, никаких примеров такой защиты привести не можем. Из обязательства (или, более широко, относительного правоотношения) могут следовать только обязательственные иски, а из вещного правоотношения – вещные. Статья 305 ГК РФ, указывая двух субъектов – собственника и законного владельца, – как правило, предполагает существование между ними относительного правоотношения. Из такого отношения может следовать только обязательственный иск, но не вещный, о котором упоминает ст. 305 ГК РФ. Итак, на наш взгляд, последнее предложение ст. 305 ГК РФ могло бы быть успешно исключено из текста кодекса. Оно оказывается мертвой нормой: законный владелец всегда будет использовать против собственника обязательственный, а не петиторный владельческий иск, а давностный владелец не вправе вчинять такой иск собственнику.

Обратимся к современной судебной практике, прежде всего к практике Высшего Арбитражного Суда РФ. Наиболее благополучную картину можно наблюдать в связи с проблемой соотношения договорных и вещных исков. Так, например, в п. 17 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 28 апреля 1997 г. № 13 «Обзор практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» можно прочесть: «Статья 301 Гражданского кодекса Российской Федерации применяется в том случае, когда лицо, считающее себя собственником спорного имущества, истребует это имущество из чужого незаконного владения, т.е. из владения лица, обладающего имуществом без надлежащего правового основания.

В данном случае ответчик занимал помещение на основании договора аренды, поэтому его обязанность вернуть имущество в освобожденном виде должна определяться в соответствии с условиями, предусмотренными законодательством об аренде» (такой подход к разрешению конкуренции вещных и договорных исков можно только приветствовать. Более того, в п. 9 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 11 января 2002 г. № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой» прямо закреплено: «Арендатор, которому не было передано сданное внаем имущество, не может истребовать его у третьего лица, в пользовании которого оно фактически находится»). Как уже было сказано, право на владение возникает не ранее передачи вещи в фактическое владение. До этого момента управомоченный субъект вправе требовать от контрагента лишь передачи вещи во владение. Однако сама редакция этого пункта вызывает некоторые возражения.

Во-первых, арендатору может быть передана вещь не во владение, а только в пользование (разумеется, такие случаи являются исключением, но все же они возможны). Вправе ли такой арендатор предъявлять какие-либо вещные иски? Думается, петиторным владельческим иском арендатор в этом случае не обладает, поскольку у него нет права на владение. В то же время, пока арендатор не начал пользоваться вещью, трудно представить, каким образом можно нарушить право пользования вещью. Наверное, в конкретной ситуации это возможно, но в любом случае до предоставления возможности пользоваться вещью со стороны арендодателя арендатор имеет лишь договорный иск к нему [9].

Во-вторых, также неудовлетворительна формулировка «у третьего лица, в пользовании которого оно фактически находится». А если вещь находится не в пользовании, а только во владении? Например, хранитель вещь не пользуется, а лишь владеет и имеет право на владение. Наверное, не вызывает сомнений, что и в этом случае до предоставления вещи в пользование (во владение) со стороны арендодателя арендатор не имеет соответствующих вещных прав, а значит, не способен защищаться с помощью вещных исков [9]. Именно такой вывод следует сделать из п. 9 Информационного письма ВАС РФ. С удовлетворением можно констатировать, что практика федеральных арбитражных судов округов обнаруживает тенденцию следовать приведенным указаниям [10].

Итак, сделаем следующие выводы.

Во-первых, основой преодоления, возникшего в 1990-х годов в России экономического кризиса, служит грамотная государственная политика по прекращению экономического спада российской экономики, историческим примером формирования которой может отчасти «новый курс» американского президента Ф. Рузвельта, направленный на преодоление самого разрушительного в США экономического кризиса 1929–1933 гг. По сути, политика Ф. Рузвельта состояла в регулировании американской крупной частной собственности, особенно финансовой. В результате удалось обеспечить необходимые инвестиции в промышленность, другие важные отрасли; сравнительно быстро была обновлена большая часть основных производственных фондов страны.

Во-вторых, главным препятствием на пути экономического и социального возрождения является неразрешенность проблемы собственности и отсутствие отдачи от российского государственного достояния. Для устранения этой проблемы возможны два варианта:

- передать в общественное владение все природные ресурсы, доход от использования которых должен поступать в государственный бюджет и в основной своей массе направляться на хозяйственные и социальные нужды;
- провести процесс огосударствления природной ренты и прекращение вывоза российского капитала, что пополнит годовой бюджет на 25-30 млрд. долларов и тем самым резко повысит антикризисные инвестиции.

В-третьих, для прочного преодоления кризиса в России необходимо существенное преобразование всей системы собственнических отношений, их общественно полезное регулирование со стороны государственной власти любого уровня, начиная с федеральной. Наибольшее воздействие следует оказать на крупную российскую частную собственность; оно должно быть направлено на устранение (резкое ограничение) отмеченных выше негативных черт такого присвоения: безудержного индивидуального и узкогруппового обогащения, монополизма, компрадорского характера, масштабного и безнаказанного криминала. Подобные меры будут способствовать росту общественных производительных сил, смягчат социальную напряженность, положительно повлияют на моральный климат в обществе.

В-четвертых, ввиду отсутствия регламентированной правовыми актами системы контроля над хозяйственными операциями не слишком благополучная ситуация складывается в управлении различными видами государственной собственности. Учреждения имеют возможность финансировать свою деятельность за счет привлечения кредитных ресурсов без согласования с собственником. В ряде случаев это приводит к нанесению прямого ущерба государству. Довольно часто имущество, закрепленное за учреждениями, используется в коммерческих целях (в том числе путем передачи в аренду), а доходы в федеральный бюджет не перечисляются и в нем не учитываются.

Список литературы:

- [1] Россия в цифрах. М., 2001. С. 202.
- [2] Экономика и жизнь. 2002. № 21. С. 3; Вопросы экономики. 2002. № 8. С. 6, 7.
- [3] Нижегородская правда. 2000. 21 ноября. С. 2.
- [4] Львов Д.С. Экономика развития. М., 2002. С. 12, 221.
- [5] Аргументы и факты. 2002. № 42. С. 3.
- [6] Бабаев А.Б. Система вещных прав: Монография. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 368, 369.

[7] Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / Под ред. В.А. Белова. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 368, 369.

[8] Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / Под общ. ред. В.А. Белова. М.: Юрайт-Издат, 2007. С. 362.

[9] Бабаев А.Б. Указ. соч. С. 368.

[10] Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24 декабря 2002 г. № КГ-А40/8466-02.

Spisok literatury:

[1] Russia in numbers. M., 2001. S. 202.

[2] Economics and life. 2002. № 21. S. 3; Economic issues. 2002. № 8. S. 6, 7.

[3] Nizhny Novgorod truth. 2000. November 21. P. 2.

[4] Lvov D.S. Development Economics. M., 2002. S. 12, 221.

[5] Arguments and facts. 2002. № 42. S. 3.

[6] Babaev A.B. System of property rights: Monograph. M.: Wolters Kluwer, 2006. PP. 368, 369.

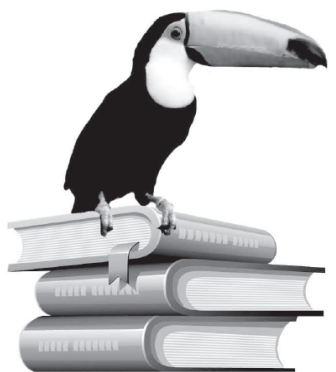
[7] Civil law: actual problems of theory and practice/Ed. V.A. Belova. M.: Yurayt-Izdat, 2007. PP. 368, 369.

[8] Civil law: actual problems of theory and practice/Under the general. ed. V.A. Belova. M.: Yurayt-Izdat, 2007. P. 362.

[9] Babaev A.B. Decree. Op. P. 368.

[10] Resolution of the Federal Arbitration Court of the Moscow District No. KG-A40/8466-02 dated December 24, 2002.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

ХРАПОВА Е.В.,

соискатель Российской академии
адвокатуры и нотариата,
e-mail: mail@law-books.ru

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ И ВИДАХ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА КАК ОБЪЕКТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Аннотация. В статье автор пишет о том, что определяющим элементом правового режима является правовой статус, который содержит лишь императивные правовые нормы, не зависит, следовательно, от усмотрения субъектов и может рассматриваться в качестве одного из проявлений правового режима. Таким образом, важным с позиции права является не сам объект, но то правовое значение, тот правовой режим, который присваивается этому явлению в силу позитивного права и который воплощается в субъективных правах и обязанностях.

Ключевые слова: недвижимое имущество, объект гражданских прав, Гражданский кодекс, субъективные права, правовой режим.

KHRAPOVA E.V.,

applicant for the Russian Academy
of Advocacy and Notaries

TO THE ISSUE OF THE CONTENT AND TYPES OF REAL ESTATE AS AN OBJECT OF CIVIL RIGHTS

Annotation. In the article, the author writes that the determining element of the legal regime is the legal status, which contains only imperative legal norms, does not depend, therefore, on the discretion of the subjects and can be considered as one of the manifestations of the legal regime. Thus, from the point of view of law, it is not the object itself that is important, but the legal meaning, the legal regime that is assigned to this phenomenon by virtue of positive law and which is embodied in subjective rights and obligations.

Key words: real estate, object of civil rights, Civil Code, subjective rights, legal regime.

При анализе понятия «объект» на философском уровне оно предстает как часть материального и духовного мира, на которую направлена познавательная и преобразующая деятельность субъекта [1]. В данной трактовке объектом становится часть мира, которая используется субъектом в познавательном и практически-прикладном плане. Но для права в процессе его реализации важна практически-прикладная сторона деятельности субъекта; познавательная его активность важна здесь лишь в той мере, в какой она позволяет понять положение объекта в механизме правового регулирования [2].

Нередко под объектом понимают те общественные отношения, которые подвергаются регулируемому воздействию норм гражданского права. Или, по мнению О.С. Иоффе, это объект права в объективном смысле [3]. Действительно, нормы права воздействуют на регулируемые отношения, и это воздействие имеет практиче-

ский характер. Однако в теории права такие отношения, как отмечено выше, обычно рассматриваются не в качестве объекта права, а в качестве предмета правового регулирования.

Наибольшие сложности состоят в понимании того, как в действительности соотносятся понятия «объекты гражданских прав» и «объекты гражданских правоотношений». Весьма распространено суждение о том, что теоретические положения об объектах гражданских правоотношений относятся и к объектам гражданских прав [4]. При таком понимании объект гражданского права и объект гражданского правоотношения – это практически одно и то же. Пожалуй, наиболее последовательно данную точку зрения в настоящее время отстаивает Е.А. Суханов. По мнению этого ученого, объектом правового регулирования может быть только поведение людей (их деятельность), а не сами по себе явления окружающей действительности, например, вещи или результаты творческой деятельности. Поэтому

считается, что именно оно (поведение) и составляет объект гражданских правоотношений, тогда как вещи и иные материальные и нематериальные блага, в свою очередь, составляют объект (или предмет) соответствующего поведения участников (субъектов) правоотношений.

На этом основываются традиционные попытки разграничения понятий «объект гражданского правоотношения» и «объект гражданских прав» (под которым понимаются материальные или нематериальные блага). Однако, как полагает Е.А. Суханов, такие блага становятся объектами не только прав, но и обязанностей, которые в совокупности как раз и составляют содержание правоотношений. Таким образом, категория объекта гражданских прав совпадает с понятием объекта гражданских правоотношений (либо понятие объекта гражданских прав следует признать условным и весьма неточным).

В действительности поведение участников правоотношений невозможно рассматривать изолированно от тех объектов, по поводу которых оно осуществляется, ибо такое поведение никогда не является беспредметным и бесцельным. Смысл категории объектов гражданских правоотношений (объектов гражданских прав) заключается в установлении для них определенного гражданско-правового режима, т.е. возможности или невозможности совершения с ними определенных действий (сделок), влекущих известный юридический (гражданско-правовой) результат. Ясно, что такой режим устанавливается не для различных благ, а для людей, совершающих по поводу этих благ различные юридически значимые действия. В силу этого Е.А. Суханов полагает возможным признать объектом гражданских правоотношений (или объектом гражданских прав) правовой режим разнообразных благ, а не сами эти блага. Ведь именно этим, а не своими физическими свойствами, отличаются друг от друга различные объекты гражданского оборота, и именно эта их сторона имеет значение для гражданского права [5].

По поводу представленной позиции следует особо отметить, что в нормах действующего гражданского законодательства термин «объекты гражданских прав» употребляется только в грамматическом множественном числе, и эта лексическая особенность закона представляется отнюдь не простой случайностью. Законодатель избегает единственного числа, поскольку соответствующее понятие призвано отображать весь спектр внеюридических реалий, по поводу которых в ст. 128 ГК РФ образованы абстракции отождествления: имущество, вещи, деньги, ценные бумаги, имущественные права и т.д. Только эти обобщения в их лексическом выражении могут иметь единственное число, за исключением

pluraliatantum, т.е. терминов, имеющих в современном языке лишь множественное число (деньги).

«Объекты гражданских прав» от того лишены единственного числа, что они подразумеваются законодателем как некий правовой континуум, представленный теоретической идеей о системе имущественных и социальных благ, составляющих экономическую и духовную основу существования человека и общества. Эта абстракция-идея, однако, содержит в себе обобщение сущностных черт не наличных внеюридических реалий (благ), а отображающих их изолирующих абстракций и абстракций отождествления. Конечно, все познавательные абстракции, относящиеся к соответствующим благам, содержат определенную степень обобщения их сущностных свойств и качеств, но уровень общности явлений в них воспроизводится по-разному. На каждом уровне обобщения выявляются основные черты, свойства, качества отдельных явлений, которые характеризуют их общую сущность. В этом плане и абстракция «объектов гражданских прав», конечно, воспроизводит единство многообразных правовых феноменов (видов объектов) и, в «снятом» виде, общность реально существующих материальных и духовных благ. Но то общее, что заключено в идее «объектов гражданских прав», воплощает только закономерные свойства, связи и отношения правовых явлений, представляющих отдельные виды объектов. С этой точки зрения, категория «объектов гражданских прав» характеризуется как всеобщее, т.е. высший, универсальный уровень сходства или общности свойств, связей и отношений отдельных видов объектов гражданских прав.

Как отмечает Д.А. Керимов, «общее в праве отличается от отдельных проявлений права тем, что вбирает в себя только существенное содержание отдельных правовых явлений. Если правовое содержание в отдельном его проявлении непосредственно сливается со своей формой существования, то в правовом общем она отделяется от формы своего конкретного существования, обретает новую форму, объединяя и организуя уже синтезированное содержание отдельных правовых проявлений. И в этом качестве общее доминирует, господствует, властвует над отдельным правовым явлением» [6].

В российском гражданском законодательстве нет ни одной нормы, которая могла бы вызвать к жизни то или иное субъективное право либо правоотношение по поводу объекта гражданских прав в «чистом» виде; любые права абсолютного типа и правоотношения возникают только по поводу отдельных проявлений категориального понятия объектов гражданских прав. С другой же стороны, в реальной жизни нет ни

одного предмета материальной или духовной природы, который мог бы непосредственно войти в объем понятия «объектов гражданских прав», минуя обобщения меньшей степени, образующие абстракции вещей, денег и т.п.

Более точной была бы постановка вопроса не о соотношении объекта права и объекта правоотношения, а о том, каковы действительные взаимосвязи между проявлениями объектов гражданских прав (как отдельных видов объектов) и объектами правовых отношений.

Другая из существующих в науке концепций исходит из того, что поведение субъектов гражданского правоотношения в процессе их взаимодействия между собой образует содержание правоотношения, тогда как поведение, направленное на материальное или нематериальное благо, составляет объект правоотношения [7]. В рамках данных построений, как несложно заметить, вопрос о природе объектов гражданских прав и связи их с объектами правоотношений не обсуждается, объекты рассматриваются лишь в качестве цели поведения взаимодействующих субъектов. Однако такое понимание объектов прав возможно лишь применительно к обязательственным правоотношениям (и то не ко всем) и вовсе не распространяется на статику гражданско-правовых общественных отношений и субъективные гражданские права абсолютного типа, когда правовой интерес реализуется без посредства обязанного лица.

Несколько иной аспект в понимании объектов гражданских прав обозначает Т.Л. Левшина, по мнению которой под объектами гражданских прав гражданское законодательство понимает материальное (вещь, результат работы или услуги) или нематериальное благо (информацию, результаты интеллектуальной деятельности или нематериальные блага и личные неимущественные права, указанные в ст. 150 ГК РФ), на которое направлено принадлежащее субъекту право. Так, правомочия собственника по владению, пользованию и распоряжению имеют своим объектом принадлежащее ему имущество, так как направлены на это имущество. Объектом прав заказчика по договору строительного подряда являются действия подрядчика по возведению здания или сооружения и материальный результат этих действий [8]. Эта точка зрения интересна тем, что, в отличие от многих иных, связывает понимание объекта гражданских прав не только с динамическими моментами оборота благ, но и со статическими правовыми состояниями. Следовательно, при данном подходе уже невозможна постановка вопроса об идентичности объектов гражданских прав и поведения обязанного лица (как объекта правоотношения), поскольку само обязанное лицо вне обязательственных отноше-

ний не существует (если, конечно, не иметь в виду, что и субъект абсолютного права может нести обязанности общего характера). Однако и здесь никаких корреляций между объектами гражданских прав и объектами правоотношений автор не усматривает.

Достаточно сложной и местами внутренне противоречивой выглядит концепция, автором которой выступает В.А. Витушко [9]. Он, отталкиваясь от соотносимости понятия объекта с интересами субъектов правоотношений, проводит первоначально традиционное подразделение объектов на:

- объекты вещных правоотношений (имущество, деньги и др.);
- объекты обязательственных правоотношений: работы и услуги, имеющие родовые обозначения как действия;
- объекты права интеллектуальной собственности: результаты интеллектуальной деятельности и средства их индивидуализации;
- нематериальные блага, признаваемые объектами личных неимущественных прав;
- информацию.

Наряду с отмеченными небесспорными положениями В.А. Витушко высказывает и действительно интересное, на наш взгляд, соображение о том, что всякому объективному и субъективному гражданскому праву присущ и соответствует свой объект: «Это означает индивидуальную характеристику содержания и качества объекта гражданского права. Объект объективного права имеет более обобщенные родовые качества и характеристики». В литературе словосочетание «объект объективного права» практически не употребляется, однако это не означает, что такая постановка вопроса не может иметь места. Действительно, вряд ли имеет смысл не учитывать то обстоятельство, что объектом субъективного права может быть лишь такое явление, понятие о котором закреплено или признано позитивным правом в качестве объекта в соответствующей правовой системе. Так, ст. 18, 209 ГК РФ устанавливают общую возможность гражданина иметь имущество на праве собственности, а также владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом. В данном случае имущество (во всех его возможных проявлениях, описанных ст. 128 ГК РФ – вещей, денег, ценных бумаг, имущественных прав) выступает в качестве объекта именно объективного права. Иными словами: что не признано или не допущено системой права в качестве возможного объекта субъективного права, того и не может быть и в качестве материального объекта субъективного права либо правоотношения.

Одним из перспективных направлений современной правовой науки можно считать,

активную разработку концепции, в силу которой специально-юридическое понятие объекта права не может быть связано с применением «иноприродного» сущности данного явления категориального аппарата, т.е. понятий, значение которых лежит вообще вне правовой сферы. Так, В.И. Сенчищев предлагает в качестве адекватной для объекта права юридической характеристики рассматривать правовой режим, под которым понимается совокупность всех позитивно-правовых предписаний, содержащихся в императивных и диспозитивных нормах и основанных на них (или им не противоречащих) субъективно-правовых притязаний, существующих и действительных с точки зрения права и в соответствующих случаях определяющих права, обязанности, дозволения, запреты и предписания абсолютно всех лиц (или в отношении абсолютно всех лиц) по поводу того предмета (явления), в отношении которого они установлены.

Правовой статус субъектов гражданского права устанавливается законодателем с использованием максимально возможного объема средств общедозволительного регулирования при введении ограничений только в случаях, признаваемых особо социально значимыми. Но нельзя не видеть, что юридический статус многих субъектов гражданского права не может быть в достаточной степени охарактеризован и установлен без прямых прескриптивных указаний законодателя. Такие предписания в действующем российском гражданском праве касаются правоспособности и дееспособности граждан и юридических лиц, правового положения публично-правовых образований, общего понятия о юридических лицах и конкретных разновидностях таковых, порядка их реорганизации, ликвидации и т.п.

В своем классическом труде «Об юридических лицах по римскому праву» Н.С. Суворов писал, что субстрат для личности в юридическом смысле, «не в смысле естествоведения», «а в смысле правоведения»: «Законодатель не имеет надобности подчиняться определенным схемам: там, где потребности оборота требуют признания юридической личности, законодатель не должен отказывать в ней из-за схематических предписаний». Но в то же время: «Признанием юридической личности выражается, что известные интересы в принципе признаются юридическим порядком, что юридический порядок в принципе ничего не имеет против того процесса, путем которого они стремятся реализоваться, напротив, даже свои собственные учреждения ставит на служение им» [10].

Отсутствие прямых нормативных предписаний в отношении тех или иных объектов прав вовсе не означает, что применительно к ним законодателем установлен свободный общедозволи-

тельный режим. Объектная предпосылка в нашем понимании есть то же самое, что объекты прав в объективном смысле. Наличие субъектной и объектной предпосылок одновременно отражают практическую готовность права к регулированию конкретных жизненных ситуаций, своеобразное состояние «заряженности» права на осуществление им своего предназначения. Переход от состояния готовности права к его действительному осуществлению в практической жизни общества через имеющиеся правовые нормы, правоотношения, иные средства правореализации может быть охарактеризован как процесс восхождения от абстрактного к конкретному.

Итак, мы рассматриваем объекты прав как самостоятельное теоретическое правовое обобщение в системе объективного права и не отождествляем их с объектом правоотношения (ни в юридическом, ни в материальном смысле). Но, с другой стороны, объекты гражданского права нельзя отождествлять также с правовым статусом и с правовым режимом [11]. Как правовой режим, так и правовой статус – это уже определенная мера регулирования гражданских отношений. В нормах объективного права с той или иной степенью детализации правовой режим объектов очерчен, и это может создавать иллюзию некоей «автономности» объекта по отношению к предмету гражданско-правового регулирования. Но следует учитывать, что сам по себе правовой режим объекта функционально бессодержателен вне определенного способа «прикрепления» объекта к носителю соответствующего вещного либо обязательственного права – субъекту гражданского права. Как только объект «встречается» со своим субъектом, возникает конкретное правовое отношение, в котором и реализуются те самые императивные и диспозитивные позитивные положения, что образуют правовой режим и статус объекта.

Общим и внешне наиболее характерным для всех объектов гражданских прав признаком является их дискретность (от лат. *diskretus* – разделенный, прерывистый), т.е. их качественная, а также физическая и/или учетная определенность и обособленность от всех других объектов. Этот признак является универсальным и проявляется он как на отдельных видах объектов гражданских прав (правовых абстракциях), так и на эмпирическом уровне. Пространственное обособление объектов представляет собой лишь частный, хотя и наиболее распространенный случай дискретности, характеризующий по преимуществу вещи. Но во многих случаях одного лишь пространственного обособления недостаточно, требуется еще и обособление объекта с помощью тех или иных приемов и способов качественного анализа и/или учета применительно к определенной предметной области.

Сложившееся в русском языке словоупотребление позволяет рассматривать слова «вещь», «предмет» и «объект» как лексические синонимы, которые заменяются друг другом лишь из стилистических соображений. Традиционное понимание вещи может быть представлено совокупностью следующих утверждений:

1. Вещь – это то, что занимает определенный объем в пространстве.
2. Разные вещи – это вещи, занимающие в каждый данный момент времени разные объемы в пространстве.
3. Одна и та же вещь – это то, что занимает один и тот же объем в каждый данный момент времени.

В рамках такого традиционного понимания, распространенного не только в обыденном сознании, но и в философии, вещи рассматриваются как тела, к которым применяется закон Лейбница: две вещи тождественны, если все их свойства общие. Вещи в большинстве случаев выделяются из внешнего мира с помощью чувств, среди которых наибольшее значение имеют зрение и осязание. Видеть что-либо или осязать что-либо можно лишь, если объект, о котором идет речь, обладает телесностью [12]. Таким образом, отдельность, индивидуальность вещей, их предметность как способность восприниматься органами чувств человека вначале приводит к представлению о телесности вещей как непереносимом их признаке.

Вещь не может исчезнуть в одном месте пространства и появиться в другом, так же как она не может исчезнуть в один из моментов времени и вновь появиться в другой. Одна и та же вещь может перейти из одной пространственно-временной области в другую, лишь заняв последовательно все моменты времени, которые их отделяют, и какой-либо из непрерывных рядов частей пространства, который может их соединить. Именно эта непрерывность и обеспечивает, согласно обычному представлению, единство вещи. Разрыв, временной или пространственный, или тот и другой вместе, этой непрерывности разрушает единство вещи. То, что ликвидируется в одном месте пространства и появляется в другом или, исчезнув в прошлом, появляется в будущем, А.И. Уемов называет не одной и той же вещью, но двумя разными, хотя, может быть, и очень похожими друг на друга. Это предполагает некоторую аналогию между пространством и временем, хотя данная аналогия далеко не полная, так как пространство здесь играет решающую, а время – лишь второстепенную роль [13]. Так, например, части одной и той же вещи отделяются друг от друга только по отношению к пространству, но нельзя выделить часть предмета, существующую до данного момента и часть,

существующую после него. Традиционное отождествление всякой вещи с телом приводит к ряду серьезных трудностей и парадоксов, которые малозаметны, когда противоречие между принципом отождествления тел и принципом Лейбница сглаживается, но они становятся совершенно очевидными, когда указанное противоречие выдвигается на первый план. Итак, можно сделать следующие выводы: вещь – это система качеств; различные вещи – это различные системы качеств; одна и та же вещь – это одна и та же система качеств.

Общим для всех объектов права признаком следует, на взгляд диссертанта, считать нормативно гарантированную возможность правового закрепления их за субъектами гражданского права: физическими и юридическими лицами, Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями. Этот признак, который удобно именовать «юридической привязкой», в применении к таким объектам, как вещи, позволяет отграничить природные объекты в их естественном состоянии от объектов в правовом смысле и обеспечивает регулирование переходов объектов из натурального состояния предметов в правовое состояние (статус) объектов субъективных прав (и наоборот - при утрате этой привязки).

Необходимым признаком объектов гражданских прав следует считать и их системный характер. Под системностью этого понятия мы понимаем, во-первых, интегрированность правовой идеи об объектах прав в систему основных категорий права и, во-вторых, системное построение самой категории объектов [14].

Первый аспект системности объектов прав, в том числе и объектов гражданских прав, был, хотя и достаточно сжато, охарактеризован в предшествующих разделах настоящей главы. Второй же аспект, имеющий самостоятельное и весьма важное, на наш взгляд, значение, будет рассмотрен ниже. Таким образом, объекты гражданских прав есть правовая идея самого высокого уровня обобщения, входящая в систему основных категорий частного права, отображающая систему признаваемых или допускаемых в данной правовой общности имущественных и неимущественных благ (ценностей), характеризующихся признаками дискретности, юридической привязки и системности, по поводу которых складываются общественные отношения как предмет гражданского права, а также устанавливаются правовые связи в ходе урегулирования данных отношений.

С учетом способности данных благ удовлетворять те или иные потребности людей, а также социально-экономические и политические интересы общества в целом, законодатель и устанав-

ливают определенный правовой режим таких благ нормами объективного права. Если же они задействованы уже в конкретных правоотношениях, речь может идти теперь об объектах конкретных (субъективных) прав. Учитывая диспозитивную направленность гражданско-правового регулирования, режим объектов конкретных прав обобщается волеизъявлениями участников правоотношения.

Список литературы:

[1] Сычев Н. И. Объективное и субъективное в научном познании. - Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1974. - С. 21.

[2] Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. Учебно-практическое пособие. - М.: Дело, 1999. - С. 290.

[3] Иоффе О. С. Правоотношения по советскому гражданскому праву. - Л.: Изд-во ЛГУ, 1949. - С. 85-86.

[4] Дозорцев В. А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе. - В кн.: Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика: Сборник памяти С. А. Хохлова / Отв. ред. А. Л. Маковский; Исследовательский центр частного права. - М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1998. - С. 232.

[5] Гражданское право: В 2 т. Том I: Учебник / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство БЕК, 2003. С. 294-295.

[6] Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). - М.: Аванта+, 2000. - С. 209.

[7] Гражданское право: Учебник / Под ред. А.П. Сергеева и Ю. К. Толстого. Т.1. Изд. 3-е. - М.: Проспект, 1997. - С. 85.

[8] Гражданское право России. Общая часть: Курс лекций / Отв. ред. О. Н. Садиков. - М.: Юристъ, 2001. С. 260-261.

[9] Витушко В. А. Курс гражданского права: Общая часть. Т. 1.: Научно-практическое пособие. - М., 2001. - С. 306-314.

[10] Суворов Н.С. Об юридических лицах по римскому праву. - М.: Статут, 2000. - С. 114-115.

[11] Масевич М. Г. Основания приобретения права собственности на бесхозяйные вещи. - В кн.: Проблемы современного гражданского права: Сборник статей. - М.: Городец, 2000. - С. 175.

[12] Скловский К.И. Собственность в гражданском праве. Учебно-практическое пособие. - М.: Дело, 1999. - С. 290.

[13] Лапач В.А. Патентная экспертиза и квалификация изобретений: правовые вопросы // Вопросы изобретательства. 1988. № 7. - С. 6-7.

[14] Windscheid B. Lehrbuch des Pandektenrechts. Erster Band. Sechste verb. und verm. Aufl. - Frankfurt-am-Main: Literarische Anstalt Hütten & Lönig, 1887. - S. 477-483; Kärger K. Zwangsrechte. Ein Beitrag zur Systematisierung der Rechte. - Berlin: Puttkammer & Mühlbrecht, 1882. - S. 2.

Spisok literatury:

[1] Sychev N.I. Objective and subjective in scientific knowledge. - Rostov-on-Don: Publishing House of Rostov University, 1974. - S. 21.

[2] Sklovsky K.I. Property in civil law. Practical training manual. - M.: Case, 1999. - S. 290.

[3] Ioffe O.S. Legal relations under Soviet civil law. - L.: Publishing House of Leningrad State University, 1949. - S. 85-86.

[4] Dozortsev V. A. Fundamental features of property rights in the Civil Code. - In the book: Civil Code of Russia. Problems. Theory. Practice: Collection of memory of S. A. Khokhlov/Otv. ed. A. L. Makovsky; Private Law Research Center. - M.: International Center for Financial and Economic Development, 1998. - S. 232.

[5] Civil Law: In 2 vols. Volume I: Textbook/Rev. ed. Prof. E. A. Sukhanov. - 3rd ed., Revised and add. - M.: BEK Publishing House, 2003. S. 294-295.

[6] D. A. Kerimov. Methodology of law (subject, functions, problems of the philosophy of law). - M.: Avanta +, 2000. - S. 209.

[7] Civil law: Textbook/Ed. A.P. Sergeeva and Yu. K. Tolstoy. T.1. Ed. 3rd. - M.: Prospect, 1997. - S. 85.

[8] Civil law of Russia. General part: Course of lectures/Rev. ed. O. N. Sadikov. - M.: Lawyer, 2001. PP. 260-261.

[9] Vitushko V. A. Civil law course: General part. T 1.: Scientific and Practical Guide. - M., 2001. - S. 306-314.

[10] Suvorov N.S. On legal entities under Roman law. - M.: Statute, 2000. - S. 114-115.

[11] Masevich M. G. Grounds for acquiring ownership of ownerless things. - In: Problems of modern civil law: Collection of articles. - M.: Gorodets, 2000. - S. 175.

[12] Sklovsky K.I. Property in civil law. Training manual. - M.: Delo, 1999. - S. 290.

[13] Lapach V.A. Patent examination and qualification of inventions: legal issues//Questions of invention. 1988. № 7. - S. 6-7.

[14] Windscheid B. Lehrbuch des Pandektenrechts. Erster Band. Sechste verb. und verm. Aufl. - Frankfurt-am-Main: Literarische Anstalt Hütten & Lönig, 1887. - S. 477-483; Kärger K. Zwangsrechte. Ein Beitrag zur Systematisierung der Rechte. - Berlin: Puttkammer & Mühlbrecht, 1882. - S. 2.

СТРОИТЕЛЬСТВО И ЭКСПЛУАТАЦИЯ ЖИЛЫХ ОБЪЕКТОВ И ТЕРРИТОРИЙ ЖИЛОЙ ЗАСТРОЙКИ В МОСКВЕ

Аннотация. Строительная наука во всем мире развивается стремительно, и на рынок постоянно вбрасываются новые технологии и материалы. Однако действующие СНиПы во многом устарели, поэтому новым задачам они не в состоянии соответствовать. Отсутствует комплексный подход к оценке санитарно-гигиенической и экологической безопасности стройматериалов. Наиболее критическая ситуация сложилась с цементом, водопроводными трубами, арматурой и кирпичом. Производители этих товаров лишь начинают уделять внимание качеству продукции.

Ключевые слова: жилищное строительство, территория микрорайона, строительство, Градостроительный кодекс, нежилые объекты.

KISELEV A.V.,
Applicant for the degree
of candidate of legal sciences

CONSTRUCTION AND OPERATION OF RESIDENTIAL FACILITIES AND RESIDENTIAL AREAS IN MOSCOW

Annotation. Construction science is developing rapidly around the world, and new technologies and materials are constantly being thrown into the market. However, the existing SNiPs are largely outdated, so they are not able to meet new tasks. There is no comprehensive approach to assessing the sanitary and hygienic and environmental safety of building materials. The most critical situation is with cement, water pipes, fittings and bricks. Manufacturers of these goods are just beginning to pay attention to product quality.

Key words: housing construction, the territory of the microdistrict, construction, Urban Planning Code, non-residential objects.

Жилой микрорайон представляет собой территорию, как правило, размером не более 35 га с населением не более 25-30 тыс. человек, обеспеченных объектами приближенного и повседневного обслуживания в пределах своей территории, а объектами периодического обслуживания – в пределах нормативной доступности. Расчетная территория микрорайона включает группы жилой, смешанной жилой застройки и территории общего пользования микрорайона: участки школ, учреждений повседневного обслуживания, коммунальных объектов, гаражей-стоянок, территории зеленых насаждений (сад, сквер, бульвар), улицы, проезды, автостоянки [1].

Жилой микрорайон следует формировать на территориях жилого назначения в составе жилых районов, как автономное жилое образование – в пределах 1,5 км от городских узлов на межмагистральных территориях, занимающих менее 1 000 га. Микрорайон занимает, как правило, территорию нескольких кварталов, не расчленяется магистралями городского и районного значения. Границами микрорайона служат красные линии магистралей общегородского и

районного значения, а также, в случае примыкания, утвержденные границы территорий иного функционального назначения, естественные рубежи [2].

На территории микрорайона запрещается размещать нежилые объекты с участками более 0,5 га, не связанные с обслуживанием населения микрорайона. Допускается размещение объектов малого бизнеса и производственных предприятий малой мощности, дополняющих комплекс учреждений обязательного обслуживания.

Доля нежилого фонда в объеме фонда застройки микрорайона не должна превышать 25%. Общеобразовательные школьные учреждения следует проектировать в соответствии с МГСН 4.06-96, принимать по реальным демографическим условиям с установленными показателями потребности в этих учреждениях детей разных возрастов.

При проектировании новых школ на территориях города с нормативной плотностью застройки жилых участков свыше 20 тыс. кв. м/га допускается размещать блоки – помещения начальной школы вместимостью до 240 человек

встроенными или встроенно-пристроенными к жилым зданиям. Размер земельного участка, примыкающего к встроенно-пристроенному блоку, должен быть не менее 150 кв. м. При отдельно расположенных площадках их размер должен быть не менее 100 кв. м на один класс, а удаленность от здания школы – не более 50 м. Старшие классы общеобразовательных школ можно преобразовывать в лицеи: доступность не нормируется.

По мнению президента Национального агентства малоэтажного и коттеджного строительства Е. Николаевой, снижение цены на квадратный метр может быть достигнуто за счет использования более дешевых стройматериалов, например дерева. Сегодня в России при строительстве жилья используется дерева в 20 раз меньше, чем в европейских странах со схожим климатом. Лесные ресурсы страны используются только на четверть; спрос превышает предложение в 2,5 раза.

Нормативное правовое регулирование строительства и эксплуатации жилых объектов и территорий жилой застройки в городе Москве включает в себя следующее (наиболее важное для данной отрасли) законодательство:

1. 1 уровень (федеральный), включающий в себя два подуровня:

1) федеральные законы от:

- 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 22 июля 2008 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3];
- 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [4];
- 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5];

2) иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти:

- Указ Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 (ред. от 28 апреля 2008 г.) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [6];
- Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [7];

2. 2 уровень (региональный), включающий в себя три подуровня:

1) законы субъектов РФ (на примере города Москвы):

- Закон города Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» [8];
 - Закон города Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 «О защите зеленых насаждений» [8];
 - Закон города Москвы от 26 сентября 2001 г. № 48 «Об особо охраняемых природных территориях в городе Москве» [9];
 - Закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях» [10];
 - Закон города Москвы от 27 апреля 2005 г. № 14 «О Генеральном плане города Москвы (основные направления градостроительного развития города Москвы)» [11];
 - Закон города Москвы от 5 июля 1995 г. № 13-47 «О территориальном делении города Москвы» [12];
- 2) нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ (на примере города Москвы):
- постановление Правительства Москвы от 18 марта 2008 г. № 190-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 23 мая 2006 года № 333-ПП»;
 - постановление Правительства Москвы от 18 декабря 2007 г. № 1097-ПП «О возложении на Комитет по контролю и регулированию инвестиционных программ города Москвы дополнительных функций и его преобразовании в Контрольный комитет города Москвы»;
 - постановление Правительства Москвы от 9 октября 2007 г. № 885-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 23 мая 2006 г. № 333-ПП»;
 - постановление Правительства Москвы от 19 июня 2007 г. № 506-ПП «О внесении изменений и дополнений в постановления Правительства Москвы от 23 мая 2006 г. № 333-ПП, от 19 ноября 2002 г. № 939-ПП, от 3 декабря 2002 г. № 981-ПП»;
 - постановление Правительства Москвы от 23 мая 2006 г. № 333-ПП «Об организации работы органов исполнительной власти города Москвы по выявлению и пресечению самовольного строительства на территории города Москвы» (с изм. от 19.06.2007 № 506-ПП, от 09.10.2007 № 885-ПП, от 18.12.2007 № 1097-ПП, от 18.03.2008 № 190-ПП);
 - постановление Правительства Москвы от 3 апреля 2008 г. № 234 «Об обеспечении жилищного и иного строительства на земельных участках, находящихся в федеральной собственности»;
 - постановление Правительства Москвы от 11 мая 2006 г. № 282 «О предоставлении застройщиками отчетности об осуществле-

- нии деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства»;
- постановление Правительства Москвы от 21 апреля 2006 г. № 233 «О требованиях к размеру собственных денежных средств застройщика, порядке расчета размера этих средств, а также нормативах оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика»;
 - постановление Правительства Москвы от 19 января 2006 г. № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства»;
 - постановление Правительства Москвы от 16 января 2006 г. № 645 «О ежеквартальной отчетности застройщиков об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства»;
 - постановление Правительства Москвы от 7 декабря 2004 г. № 857-ПП «Об утверждении Правил подготовки и производства земляных работ, обустройства и содержания строительных площадок в городе Москве»;
 - постановление Правительства Москвы от 14 июля 2004 г. № 49 «Об административной ответственности за правонарушения в области содержания и сохранности подземных инженерных коммуникаций и сооружений»;
 - постановление Правительства Москвы от 16 июня 2004 г. № 286 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству»;
 - постановление Правительства Москвы от 9 июня 2005 г. № 82 «Об утверждении Инструкции об особенностях государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве, прав, ограничений (обременений) прав на объекты недвижимого имущества в связи с долевым строительством объектов недвижимого имущества»;
 - постановление Правительства Москвы от 9 марта 2004 г. № 3/392-рп «Об утверждении Положения о Межведомственном экспертном совете по координации формирования нормативной базы проектирования, строительства, эксплуатации и лицензирования высотного строительства»;
 - постановление Правительства Москвы от 22 ноября 2003 г. № 1380 «О награждении государственными наградами Российской Федерации работников инвестиционно-строительного комплекса города Москвы»;
 - постановление Правительства Москвы от 27 июня 2003 г. № 63 «Об утверждении статистического инструментария для организации статического наблюдения за основными фондами и строительством на 2004 год»;
 - постановление Правительства Москвы от 11 июля 2003 г. № 41 «Об обеспечении благоприятной среды жизнедеятельности в период строительства, реконструкции, комплексного капитального ремонта градостроительных объектов в городе Москве»;
 - постановление Правительства Москвы от 19 января 2001 г. № 16-14/136 «О вопросах определения уровня качества строительно-монтажных работ и производимых строительных материалов, конструкций и изделий»;
 - постановление Правительства Москвы от 19 января 2001 г. № 9-1-1/5 «О создании в проектно-изыскательских организациях систем качества»;
 - постановление Правительства Москвы от 18 января 2001 г. № 91-р «Об организации учета и вовлечении в хозяйственный оборот объектов незавершенного строительства, находящихся в федеральной собственности»;
 - постановление Правительства Москвы от 20 июня 2000 г. № 50 «Об утверждении форм федерального государственного статистического наблюдения для организации статистического наблюдения за основными фондами и строительством на 2001 год»;
 - постановление Правительства Москвы от 2 декабря 1999 г. № СК-4224/6 «О создании и внедрении в строительно-монтажных организациях систем качества на основе стандартов ГОСТ Р ИСО 9000»;
 - постановление Правительства Москвы от 21 октября 1998 г. № 100 «Об утверждении инструкций по заполнению форм федерального государственного статистического наблюдения по строительству» (в ред. от 12.01.2000, от 04.03.2002, от 12.09.2003) [13];
 - постановление Правительства Москвы от 1 июня 1998 г. № 551 «Об утверждении Правил отпуска древесины на корню в лесах Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 24.09.2002 № 700);
- 3) специальные (профильные) нормативные правовые акты о строительстве, устанавливающие нормы и правила деятельности в данной сфере (как правило, СНиПы):
- СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» [14];

- СНиП 2.08-02-89 «Общественные здания и сооружения» [15];
- СНиП 2.09.04-97 «Административные и бытовые здания» [16];
- СНиП 14-01-96 «Основные положения создания и ведения государственного градостроительного кадастра». М., 1999 [17];
- СНиП 21-01-97 «Пожарная безопасность зданий и сооружений» [18];
- СНиП 23-05-95 «Естественное и искусственное освещение» [19];
- СНиП III-10-75 Благоустройство территорий [20];
- СанПиН 2.2.2 542-96 «Гигиенические требования к видеодисплейным терминалам, персональным электронно-вычислительным машинам и организация работ»;
- СНиП 2.04.09-84 «Пожарная автоматика зданий и сооружений»;
- Гигиенические требования к естественному, искусственному и совмещенному освещению жилых и общественных зданий. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1278-03 от 8 апреля 2003 г. № 2.2.1/2.1.1.1278-03;
- Гигиенические требования к естественному, искусственному и совмещенному освещению жилых и общественных зданий. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1278-03 от 8 апреля 2003 г. № 2.2.1/2.1.1.1278-03;
- Положение о заказе при строительстве объектов для государственных нужд на территории Российской Федерации (утв. постановлением Госстроя РФ от 8 июня 2001 г. № 58);
- решение расширенного заседания Научно-технического Совета Комплекса архитектуры, строительства, развития и реконструкции города и Департамента науки и промышленной политики от 15 января 2002 г.

Согласно п. 5.1 постановления Правительства Москвы от 25 января 2000 г. № 49 (ред. от 26.09.2006 г.) «Об утверждении норм и правил проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99», жилые территории предназначены для организации жилой среды, отвечающей современным социальным, гигиеническим и градостроительным требованиям, формируются в виде следующих объектов градостроительного нормирования:

- участков жилой, смешанной жилой застройки в составе общественных зон, жилых групп и микрорайонов;
- групп жилой, смешанной жилой застройки в составе общественных зон, микрорайонов или автономно расположенных в соседстве с комплексами и зонами иного функционального назначения;

- микрорайонов в составе жилых районов или автономно расположенных в соседстве с комплексами и зонами иного функционального назначения;
- жилых районов [21].

Вид объекта нормирования и его границы устанавливаются в планах градостроительного развития округов и районов г. Москвы. Градостроительные характеристики определяются местом размещения на территории города. Проектное население определяется в градостроительном задании на проектирование в зависимости от категорий комфортности жилых домов (МГСН 3.01-96, Дополнение № 4 к МГСН 3.01-96), размещаемых на застраиваемой (реконструируемой) территории. Расчетный показатель следует принимать при застройке жилыми домами первой категории комфортности не более 50 кв. м, а второй категории комфортности – 20–30 кв. м общей площади на человека. Проектирование планировки и застройки жилых территорий следует вести с учетом потребностей инвалидов и маломобильных групп населения (ВСН 62-91).

При проектировании планировки и застройки жилых территорий нормируется следующее:

- условия безопасности среды обитания по нормируемым санитарно-гигиеническим и противопожарным требованиям;
- градостроительные характеристики жилых территорий;
- интенсивность использования и удельная обеспеченность территориями участков жилой, смешанной жилой застройки;
- минимальная удельная обеспеченность территориями общего пользования и озелененными территориями в группе, микрорайоне, жилом районе;
- плотность жилой застройки на территории группы, микрорайона, жилого района;
- минимальная удельная обеспеченность стандартным комплексом объектов повседневного, периодического и приближенного обслуживания;
- доступность объектов приближенного, повседневного и периодического обслуживания не более 300, 500 и 1 200 м соответственно;
- длина пешеходных подходов до остановочных пунктов наземного массового транспорта – не более 400 м;
- длина пешеходных подходов от остановочных пунктов наземного массового транспорта до торговых центров, универсамов и поликлиник – не более 150 м, до прочих объектов обслуживания – не более 400 м [22];

- обеспеченность местами хранения автомобилей в гаражах-стоянках (п. 9.3.3) с размещением их в доступности: для жителей кварталов сохраняемой застройки – не более 1 500 м, для территорий с коттеджной застройкой – не более 200 м, для остальных жилых территорий – не более 600 м;
- условия размещения гаражей-стоянок;
- пешеходная доступность озелененных территорий общего пользования (сквер, бульвар, сад) – не более 400 м.

Жилой район – территория размером, как правило, более 75 га. Население жилого района обеспечивается комплексом объектов повседневного и периодического обслуживания в пределах своей территории. Расчетную территорию жилого района составляют микрорайоны и территории общего пользования жилого района: участки объектов периодического обслуживания, спортивных и коммунальных сооружений, гаражей-стоянок, территории зеленых насаждений (парк, бульвары и др.), улицы, площади, автостоянки. Жилой район следует формировать на территориях жилого назначения межмагистральных территорий размером более 500 га в пределах границ городского района.

В баланс территории жилого района не включаются: технические зоны инженерных коммуникаций и технические коридоры ЛЭП и газопроводов высокого давления; санитарно-защитные зоны производственных предприятий, железных и скоростных дорог, не используемые для размещения коммунальных объектов жилого района; технические зоны метрополитена, если они не могут быть использованы для размещения участков и объектов, обслуживающих население жилого района; особо охраняемые природные территории и производственные зоны.

Список литературы:

- [1] Денисов В.Н., Лукманов Ю.Х. Благоустройство территорий жилой застройки. СПб.: МАНЭБ, 2006. С. 23, 24.
- [2] Николаевская И.А. Благоустройство территорий: учебное пособие для студентов среднего профессионального образования. М.: Издательский центр «Академия»; Мастерство, 2002. С. 49.
- [3] СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
- [4] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
- [5] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- [5] СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3256.
- [7] СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2730.
- [8] Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8.
- [9] Вестник Мэрии Москвы. 2001. № 43.
- [10] Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 69.

- [11] Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 32.
- [12] Ведомости Московской Думы. 1995. № 5.
- [13] Горемыкин В.А., Богомолов А.Ю. Планирование районной деятельности по благоустройству и развитию инфраструктуры. М.: Инфра-М, 2003. С. 78.
- [14] СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». М.: Стройиздат, 1999.
- [15] СНиП 2.08-02-89 «Общественные здания и сооружения». М., 2000.
- [16] СНиП 2.09.04-97 «Административные и бытовые здания». М., 1997.
- [17] СНиП 14-01-96 «Основные положения создания и ведения государственного градостроительного кадастра». М., 1999.
- [18] СНиП 21-01-97 «Пожарная безопасность зданий и сооружений». М., 1997.
- [19] СНиП 23-05-95 «Естественное и искусственное освещение». М., 1995.
- [20] СНиП III-10-75 «Благоустройство территорий». М., 1975.
- [21] Симионов Ю.Ф., Титомиров Н.Н. Экономика градостроительства: Учебное пособие для вузов. М.: ИКЦ «Март», Ростов-на-Дону: Издательский центр «Март», 2003. С. 152; Шепелев Н.П., Шумилов М.С. Реконструкция городской застройки. М., 2000. С. 37, 38.
- [22] Браде И., Перцик Е.Н., Питерский Д.С. Районная планировка и разработка схем расселения: опыт и перспективы. М.: Международные отношения, 2000. С. 45.

Spisok literatury:

- [1] Denisov V.N., Lukmanov Yu.Kh. Improvement of residential areas. St. Petersburg: MANEB, 2006. S. 23, 24.
- [2] Nikolaevskaya I.A. Improvement of territories: a textbook for students of secondary vocational education. M.: Academy Publishing Center; Mastery, 2002. S. 49.
- [3] Nw of the Russian Federation. 1999. № 42. Art. 5005.
- [4] Nw of the Russian Federation. 2002. № 2. Art. 133.
- [5] Nw of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.
- [5] Nw of the Russian Federation. 2007. № 27. Art. 3256.
- [7] Nw of the Russian Federation. 2005. № 27. Art. 2730.
- [8] Vedomosti of the Moscow City Duma. 2001. № 8.
- [9] Bulletin of the Moscow City Hall. 2001. № 43.
- [10] Bulletin of the Mayor and the Government of Moscow. 2007. № 69.

[11] Bulletin of the Mayor and the Government of Moscow. 2005. № 32.

[12] Vedomosti of the Moscow Duma. 1995. № 5.

[13] Goremykin V.A., Bogomolov A.Yu. Planning of regional activities for improvement and development of infrastructure. M.: Infra-M, 2003. S. 78.

[14] SNiP 2.07.01-89 "Urban Planning. Planning and development of urban and rural settlements." M.: Stroyizdat, 1999.

[15] SNiP 2.08-02-89 "Public Buildings and Structures." M., 2000.

[16] SNiP 2.09.04-97 "Administrative and amenity buildings." M., 1997.

[17] SNiP 14-01-96 "Basic Provisions for the Creation and Maintenance of the State Urban Planning Cadastre." M., 1999.

[18] SNiP 21-01-97 "Fire Safety of Buildings and Structures." M., 1997.

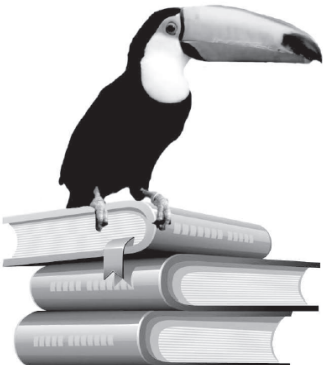
[19] SNiP 23-05-95 "Natural and artificial lighting." M., 1995.

[20] SNiP III-10-75 "Landscaping." M., 1975.

[21] Simionov Yu.F., Titomirov N.N. Economics of urban planning: A textbook for universities. M.: ICC "Mart," Rostov-on-Don: Publishing Center "Mart," 2003. S. 152; Shepelev N.P., Shumilov M.S. Reconstruction of urban development. M., 2000. S. 37, 38.

[22] Brade I., Pertsik E.N., Pitsersky D.S. District planning and development of settlement schemes: experience and prospects. M.: International relations, 2000. S. 45.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИВАТИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА И ЗЕМЕЛЬ ГОРОДСКОГО ОКРУГА

Аннотация. В статье автор отмечает, что пренебрежение признаком системности при создании правовой базы, регламентирующей процесс передачи государственного или муниципального имущества в частную собственность, может привести к неэффективному распоряжению таким имуществом, поставив под угрозу достижение целей приватизации. Отношения в сфере приватизации муниципального имущества и земель городского округа урегулированы комплексом норм, которые образуют систему правового регулирования.

Ключевые слова: договор купли-продажи земельного участка, муниципальное имущество, приватизация, земли городского округа, закон.

MASHKARIN V.A.,
PhD in Law

LEGAL REGULATION OF PRIVATIZATION OF MUNICIPAL PROPERTY AND LANDS OF THE URBAN DISTRICT

Annotation. In the article, the author notes that neglect of the sign of consistency in creating a legal framework governing the process of transferring state or municipal property to private ownership can lead to ineffective disposal of such property, jeopardizing the achievement of privatization goals. Relations in the field of privatization of municipal property and lands of the urban district are regulated by a set of norms that form a system of legal regulation.

Key words: land plot purchase and sale agreement, municipal property, privatization, urban district lands, law.

Важно помнить, что системность является определяющим признаком права и любая подсистема, входящая в систему права (отрасль, подотрасль, институт) представляет собой «не «сумму», не «совокупность» норм, а качественную взаимосвязь составляющих элементов» [1]. Органически переплетаясь, нормы права приобретают определенную направленность, присущую конкретному институту права.

Как верно писал Г.Ф. Шершеневич, «когда жизненный пульс начинает бить сильнее, когда отношения между людьми усложняются, возникают меновые сделки, а умственное и материальное различие создает острую борьбу между членами общества — только закон способен руководить общественной жизнью и поддерживать гармонию между нормирующим правом и нормируемым бытом...» [2].

Определяя систему нормативного регулирования, стоит напомнить, что система (греч. *systema*, букв. целое из составных частей) представляет собой «порядок, обусловленный правильным, закономерным расположением частей в определенной связи» [3]. Такими частями в

системе нормативного регулирования выступают нормы права, для более точного исследования которых следует рассмотреть различные подходы к их классификации.

В юриспруденции неоднократно предпринимались попытки создания единой классификации норм права, однако ни одна из них не увенчалась успехом. Нормы права настолько разнообразны, а основания для их классификации столь различны, что каждая классификация, разрабатываемая под определенные цели, будет отличаться от других. Между тем можно выделить схожие концепции, которые наиболее востребованы современной юридической наукой.

Одной из наиболее старейших, но не потерявшей своей ценности, является классификация, предложенная Г.Ф. Шершеневичем. В своих работах он выделял такие виды норм права, как приказы и запреты [4]. Запретительная форма, по его мнению, преобладает в наказательных отраслях, тогда как приказательные формы господствуют в цивилистике. Приказы в соответствии с этой концепцией делятся на:

- принудительные (характеризуются тем, что в них указывается модель поведения субъектов права);
- восполнительные (наполняют норму правами субъектов, не содержат указаний на модель поведения, характеризуются диспозитивностью).

Позиция, на которой стоит Г.Ф. Шершеневич, отмечается многими учеными-правоведами, ее описывают В.С. Афанасьев [5], М.И. Байтин [6], А.Б. Венгеров [7]. Однако, полагаем, она не лишена отрицательных моментов. Так, в этой концепции не укладываются нормы-дефиниции и нормы-принципы, играющие большую роль в любой правовой системе.

Классическим подходом является разделение норм по юридической силе. Ее представители обосновывают систему нормативно-правового регулирования, исходя из юридической силы того или иного акта. Примером подобной классификации может служить деление нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере приватизации муниципального имущества и земель городского округа на нормы, имеющие высшую юридическую силу и прямое действие (международные договоры Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, Конституция Российской Федерации); нормы федерального уровня (федеральные конституционные законы и кодифицированные акты, федеральные законы, указы Президента); подзаконные нормативно-правовые акты (акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти); нормативно-правовые акты регионального уровня (конституции, уставы, законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации); нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.

Подобная классификация, как верно отмечается в юридической литературе, «логично определяет структуру и соотношение юридической силы того или иного нормативно-правового акта, ведь градация идет от наиболее важных к менее значимым актам, однако она не учитывает правоприменительные реалии» [8]. Проблема состоит в том, что ученые-теоретики, предлагающие такой подход [9], не определяют, по отношению к какому объекту происходит оценка юридической силы того или иного нормативно-правового акта. Для целей настоящей статьи таким объектом выступает институт приватизации муниципального имущества и земель городского округа. В связи с этим возникает закономерный вопрос о соотношении норм различных правовых уровней. Так, Конституция Российской Федерации [10], в силу п. 1 ст. 15, имеет прямое

действие на всей территории России, однако непосредственно применяется не этот нормативный акт, а нормы второго порядка, такие, как Федеральный закон «О приватизации», или даже нормы третьего и четвертого порядка — законы субъектов Российской Федерации, решения органов местного самоуправления. Конституция РФ применяется как средство «устранения правовых пробелов и в случаях противоречий между правовыми нормами» [11]. Из изложенного можно сделать вывод о том, что классификация норм права в зависимости от юридической силы более подходит для теории, нежели для практики юридической науки.

Довольно распространена классификация по предмету правового регулирования. Сторонники этой концепции выделяют общие и специальные нормы [12]. Общие нормы, с точки зрения данных авторов, характеризуются тем, что предмет их регулирования широк и охватывает как отношения по приватизации, так и иные общественные отношения (например, Конституция Российской Федерации). Под специальными нормами понимаются те, которые регулируют только сферу приватизации государственного и муниципального имущества (например, Федеральный закон «О приватизации») [13]. Представляется, что данный подход недостаточно полно позволяет исследовать систему нормативного правового регулирования приватизации муниципального имущества и земель городского округа, так как в нем не учтены нормы, регулирующие приватизацию опосредованно, при этом не являющиеся нормами общего порядка. Такими нормами являются, например, ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации [14], устанавливающая уголовную ответственность должностных лиц за злоупотребление полномочиями [15].

На основании вышеизложенного необходимо сформулировать классификацию норм права для целей исследования системы нормативно-правового регулирования приватизации муниципального имущества и земель городского округа. Элементами этой классификации являются нормы, которые непосредственно регулируют отношения в сфере приватизации; общие нормы, регулирующие имущественные правоотношения вообще; отраслевые нормы, регулирующие отношения в сфере приватизации отдельных видов муниципального имущества и земель городского округа. При таком подходе можно выделить следующие виды нормативно-правовых актов:

1. Общие нормы: Конституция РФ, Гражданский Кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации», и другие нормативно-правовые акты;

2. Специальные нормы подразделяются по отдельным отраслям, в зависимости от вида приватизируемого имущества, — регулирующие:

- отношения в сфере приватизации всех видов имущества [16];
- отношения в сфере приватизации земель городского округа и природных ресурсов;
- отношения в области приватизации муниципального жилищного фонда;
- приватизацию муниципального имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации и в случае приватизации муниципального имущества в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- в сфере безвозмездной либо возмездной передачи муниципального имущества некоммерческим организациям, муниципальным предприятиям и учреждениям.

Такая классификация, как и любая другая, условна, однако в ней учтены взгляды представителей различных подходов к классификации норм права (в частности, деление по юридической силе, по предмету регулирования), что делает ее применимой для других исследователей института приватизации муниципального имущества.

Общие нормы, регулирующие отношения в сфере приватизации муниципального имущества и земель городского округа, содержатся в Конституции РФ, Гражданском кодексе РФ, Федеральном законе «О местном самоуправлении» и в других нормативно-правовых актах. В них раскрыты общие принципы передачи муниципального имущества в частную собственность.

В частности, в Конституции РФ подчеркивается самостоятельность муниципальной формы права собственности, от системы государственных органов отделяются органы местного самоуправления, гарантируется соблюдение их прав и законных интересов, устанавливаются правила, в соответствии с которыми владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью относится к предметам ведения местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют эти полномочия от имени муниципального образования. Указанные органы имеют право передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки с этим имуществом [17].

Гражданский кодекс расширяет эти положения. Так, М.А. Богатырев указывает, что «правовые нормы, содержащиеся в статьях 216, 217,

218, 224, 235, 236 Гражданского кодекса РФ, можно рассматривать в качестве общей части института приватизации» [18]. Это обусловлено тем, что данные нормы применимы для «регулирования основных гражданско-правовых отношений, которые складываются при приватизации, отражая однородность этих отношений и выступая объединяющим началом для всех субститутов» [18].

Статья 217 ГК РФ «Приватизация государственного и муниципального имущества», как отмечается в юридической литературе [19], завершает общие положения о праве собственности и других вещных правах. Она содержит те новеллы, благодаря которым «можно считать ГК РФ 1994 г. кодексом российского общества эпохи перехода к социально-ориентированной рыночной экономике» [20]. Первый абзац ст. 217 устанавливает, что имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации. Данная норма адресована непосредственно органу публичной власти — продавцу приватизируемого имущества, поскольку она определяет одно из правомочий субъектов государственной и муниципальной собственности: право на передачу имущества физическим и юридическим лицам на праве собственности, или приватизационное право.

Стоит согласиться с мнением С.А. Богатырева в том, что положения ст. 217 ГК РФ не возвращают обсуждение правомочий собственника к норме п. 1 ст. 209 ГК РФ. Единственное отличие от положений ст. 209 ГК РФ — включение в статью отсылочной нормы о специальном приватизационном законодательстве — свидетельствует о том, что законодатель вводит новый контекст осуществления основных правомочий публичным собственником — «эпоху перехода к социально ориентированной рыночной экономике». Таким образом, «недвусмысленно подводится черта под прежними правоотношениями и указывается на качественные изменения в праве собственности».

Как отмечают многие авторы, отсылка к специальному приватизационному законодательству несколько не умаляет роли Гражданского кодекса, так как в соответствии со ст. 217 ГК РФ они могут применяться в субсидиарном порядке.

Значительную роль в регулировании института приватизации муниципального имущества и земель городского округа играет Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — ФЗ «О государственной регистрации») [21]. Это обусловлено

тем, что единственным доказательством существования зарегистрированного права является его государственная регистрация. Под недвижимым имуществом понимается имущество, права на которое подлежат государственной регистрации, а именно:

- земельные участки;
- участки недр;
- обособленные водные объекты;
- все объекты, которые связаны с землей так, что их перемещение без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, жилые и нежилые помещения, леса и многолетние насаждения, кондоминиумы, предприятия как имущественные комплексы.

В свою очередь, под государственной регистрацией прав на недвижимость понимается юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

К общим нормам в системе нормативного регулирования приватизации муниципального имущества можно отнести ФЗ «О местном самоуправлении». Этот нормативно-правовой акт содержит в себе правила, определяющие статус муниципальной собственности и полномочия органов местного самоуправления по распоряжению этой собственностью.

Также общей нормой, оказывающей воздействие на процесс приватизации муниципального имущества и земель городского округа, является Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» [22]. Этот нормативный правовой акт регулирует отношения, возникающие в связи с ведением и учетом государственного кадастра недвижимости (земельных участков, зданий, сооружений, помещений и объектов незавершенного строительства), а также кадастровой деятельности. Принятие указанного Федерального закона, как отмечается в юридической литературе [23], было направлено на решение вопросов регистрации недвижимого имущества, информационного обеспечения процессов государственного контроля, управления, экономической оценки и налогообложения недвижимого имущества, а также на совершенствование деятельности в области формирования недвижимого имущества.

К категории специальных норм о приватизации муниципального имущества и земель городского округа можно отнести Федеральный закон «О приватизации». Это связано с тем, что данный нормативно-правовой акт в основном регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального

имущества, и связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом (п. 1 ст. 3 Федерального закона «О приватизации»).

В нем содержатся основные принципы приватизации муниципального имущества, указаны правила проведения процесса приватизации (порядок и способы проведения приватизации, особенности приватизации отдельных видов имущества, порядок оплаты и распределения денежных средств, полученных в результате приватизации, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере приватизации).

Все это делает этот Закон основным актом законодательства Российской Федерации о приватизации государственного и муниципального имущества, о чем свидетельствует и то, что на его основе принят целый ряд других нормативных правовых актов, как на региональном, так и на федеральном уровне.

Ранее в российской правовой системе действовал Закон 1997 г. «О приватизации». Нормы этого Закона послужили отправной точкой для принятия множества нормативных правовых актов, продолжающих действовать и в настоящее время в части, не противоречащей Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Многие авторы в своих исследованиях подчеркивают, что действующий Закон «О приватизации» выполнен в соответствии с правилами юридической техники и не содержит ярко выраженных коллизий. Однако некоторые положения этого закона вызывают определенные вопросы. В частности, в ст. 4 императивно установлено правило, в соответствии с которым нормы о приватизации государственного и муниципального имущества, содержащиеся в других нормативно-правовых актах, не должны противоречить Федеральному закону «О приватизации». В то же время ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации гласит, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством, либо специальными федеральными законами. В преамбуле Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (далее — Закон «О приватизации жилищного фонда») [24] также указано, что именно этот Закон устанавливает основные принципы осуществления приватизации государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на территории Российской Феде-

рации, определяет правовые, социальные и экономические основы преобразования отношений собственности на жилище.

Перед правоприменителем часто стоит необходимость применить сразу несколько нормативных правовых актов, при этом ему нужно определить, какая норма имеет преимущество в тех или иных правоотношениях. Из приведенных примеров следует, что все перечисленные нормы являются специальными в регулировании отношений приватизации в различных областях. Коллизии законов, как противоречия друг другу двух или более формально действующих нормативных актов, изданных по одному и тому же вопросу, в данном случае не будет. Формального основания — регулирования одних и тех отношений, здесь не наблюдается, однако на практике одновременное использование Федерального закона «О приватизации» и других нормативных актов, оказывающих воздействие на процесс приватизации муниципального имущества и земель городского округа, осложнено. Представляется, что требуются внести некоторые изменения в Федеральный закон «О приватизации». Статью 4 этого Закона стоит дополнить определением такой категории, как «законодательство о приватизации», под которым, как мы считаем, следует понимать систему нормативно-правовых актов, регулирующих отношения по отчуждению государственного и муниципального имущества в частную собственность.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что зачастую нормативно-правовые акты, реально регулирующие конкретные отрасли процесса приватизации (например, приватизацию земельных участков) не содержат в себе ссылок на общие нормы о приватизации, а в некоторых приватизация определяется как договоры «купли-продажи», «продажи государственного имущества с торгов» и т.д. Так, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» вообще не содержит термина «приватизация», что с точки зрения буквального толкования не позволяет отнести его к системе нормативного регулирования процесса приватизации государственного и муниципального имущества, но, тем не менее, он входит в эту систему.

В то же время к специальным нормам, регулирующим приватизацию всех видов имущества, относят ряд подзаконных нормативно-правовых актов, например: указы Президента Российской Федерации «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» [25], «О приватизации в Российской Федерации недвижимых памятников истории и культуры местного значения» [26].

Стоит отметить, что в начале 90-х годов, на ранних этапах развития российской правовой системы, стала складываться практика издания Президентом указов, замещающих законы и восполняющих правовые пробелы впредь до издания федеральных законов. В настоящее время нормотворческая деятельность Президента РФ в этой сфере существенно сократилась, а круг его полномочий строго очерчен Федеральным законом «О приватизации».

Сейчас к компетенции Президента относятся:

- 1) утверждение перечня стратегических предприятий и акционерных обществ (в этой сфере действует Указ Президента от 4 августа 2004 г. №1 009 [27]);
- 2) утверждение изменений, вносимых в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ;
- 3) принятие решений о внесении имущества унитарного предприятия в качестве вклада в уставный капитал стратегического акционерного общества, изменения участия Российской Федерации в акционерных обществах.

Вместе с тем нормотворчество Президента в сфере приватизации, как показывает анализ нормативно-правовых актов, этими полномочиями не ограничивается. В настоящее время действует ряд нормативно-правовых актов, принятых до введения в действие Федерального закона «О приватизации», положения которых не пересмотрены в связи с изменившимся кругом полномочий Президента РФ. Так, в п. 2 Указа Президента РФ от 24.12.1993 № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» установлено, что решения о приватизации памятников истории и культуры местного значения могут приниматься только после утверждения Президентом РФ перечня памятников истории и культуры федерального (общероссийского) значения. Таким образом, данным Указом существенно расширяется компетенция Президента РФ в сфере приватизации государственного и муниципального имущества.

Немаловажную роль в регулировании отношений приватизации играют и нормативно-правовые акты Правительства РФ, например: Распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2002 № 605-Р [28], постановления Правительства РФ от 12 августа 2002 № 584 «Об утверждении Положения о проведении конкурса по продаже государственного и муниципального имущества» [29], от 16 декабря 2002 № 894 «О порядке подготовки и выполнения охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия» [30]. К этому списку также можно добавить Постановле-

ние Правительства РФ от 14 февраля 2006 года №87 «Об утверждении Правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного и муниципального имущества» [31].

Полномочия Правительства РФ в области регулирования отношений приватизации государственного и муниципального имущества определены ст. 6 Федерального закона «О приватизации». Перечень полномочий Правительства РФ в области правового регулирования приватизации является открытым.

К специальным нормам, регулирующим отношения в сфере приватизации муниципального имущества, относятся также нормативные акты городов федерального значения. Это связано с особым статусом этих субъектов РФ, которые выступают как органом местного самоуправления, так и органом государственной власти. Примером такой нормы может служить Закон города Москвы от 11.04.2001 №12 «О приватизации государственной и муниципальной собственности Москвы» [32].

Следующими в данной классификации идут нормы, регулирующие отношения в сфере приватизации земель городского округа и природных ресурсов. Определяющее значение в этой области имеет Земельный кодекс РФ, а также Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Последним установлено, что со дня введения в действие Земельного кодекса РФ приватизация зданий, строений, сооружений без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, за исключением случаев, если такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте.

В науке земельного права [3] отмечается, что данная норма земельного законодательства основана на принципе единой судьбы земельного участка и расположенных на нем иных объектов недвижимого имущества (ст. 1 ЗК РФ). Статья 28 Федерального закона «О приватизации» содержит аналогичную норму, касающуюся приватизации зданий, строений и сооружений, а также объектов, строительство которых не завершено.

Статьей 36 ЗК РФ урегулированы особенности приобретения прав на застроенные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности: собственники расположенных на этих участках зданий, строений и сооружений имеют исключительное право на приватизацию таких участков. Реализация этого исключительного права подразумевает, что граждане или юридические лица для приобретения права на земельный участок обращаются в орган местного самоуправления с заявлением о приобретении прав на земельный участок с приложением его кадастровой карты, а уполномо-

ченный орган в месячный срок со дня поступления такого заявления принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность либо готовит проект договора купли-продажи или аренды земли и направляет его заявителю с предложением о заключении договора (п. 6 ст. 36 ЗК РФ). Фактически законодательное закрепление права на приватизацию корреспондирует обязанности государственных органов и органов местного самоуправления отказаться от земельных участков в пользу граждан и юридических лиц, при этом этот земельный участок может быть и не включен в прогнозный перечень приватизируемого имущества органа местного самоуправления. Если указанный орган откажется передавать земельный участок в частные руки, то его действия могут быть оспорены в судебном порядке. Так, В.В. Витрянский [34] отмечает, что в последнее время в практике судов появились споры по искам граждан и организаций, пытающихся реализовать свое право на приватизацию земельных участков в принудительном порядке.

«Разрешение таких споров» отмечает Д.В. Добрачев, «весьма затруднительно в силу нечеткости правовых формулировок, содержащихся в ЗК РФ, и возможности их различного толкования» [35]. При этом в судебной практике наметилось два подхода к разрешению этих споров. В первом случае суды принуждали органы государственной власти и местного самоуправления к заключению договора купли-продажи земельных участков, а во втором случае – применяли п. 6 ст. 36 ЗК РФ, который оставляет право выбора вида договора (купля-продажа или аренда) за государственным органом и органом местного самоуправления. Однако, как отмечает В.В. Витрянский, «в случае, если соответствующий орган не осуществит свой выбор и не направит в двухнедельный срок (с настоящего времени в связи с изменениями, внесенными в Земельный кодекс РФ, указанный срок составляет месяц) проект одного из двух договоров заявителю, собственник здания (сооружения) получает право обратиться в суд, арбитражный суд с жалобой на неправомерные действия (бездействие) государственного органа или органа местного самоуправления» [36].

Стоит отметить, что нормы ст. 36 ЗК РФ, в отличие от п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», прямо не указывают на лицо, уполномоченное принимать решение о том, передается ли земельный участок для приобретения в собственность либо возможно только предоставление участка в аренду. И.П. Писков считает, что «эта формальная неопределенность уже породила споры между собственниками зданий и публично-правовыми образованиями собствен-

никами земельных участков» [37]. Собственники недвижимого имущества, расположенного на земельных участках, полагают, право выбора оформления участка остается за ними. Органы государственной власти и местного самоуправления полагают, что эта прерогатива принадлежит публично-правовым образованиям, так как они выступают собственниками участков [35].

Нельзя не согласиться с мнением Е.А. Галиновской, которая отмечает, что по смыслу гражданского права «выбор того права, на основании которого должен быть приобретен земельный участок, по смыслу законодательства остается за собственником недвижимости».

Представляется, что в данном случае нет классического соглашения о передаче имущества, так как фактически оферта со стороны продавца (органа местного самоуправления) отсутствует. Покупатель своими действиями принуждает заключить с ним договор, что, как представляется, оставляет за продавцом право выбирать, на каком праве он хочет предоставить земельный участок. При этом нельзя согласиться с позицией Высшего Арбитражного Суда, который в Постановлении Пленума от 24 марта 2005 г. № 11 [38] указал на то, что если договор аренды земельного участка заключен собственником расположенного на нем объекта недвижимости после введения в действие ЗК РФ, то в связи с тем, что собственник недвижимости реализовал свое исключительное право приватизации или аренды путем заключения договора аренды земельного участка, он утрачивает право выкупа земельного участка в соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ. Выказанная позиция, на наш взгляд, может относиться лишь к земельным участкам, на которых находится другое недвижимое имущество, которыми владеют граждане и юридические лица.

Представляется, что позиция В.В. Витрянского, полагающего, что законодатель необдуманно установил принудительный порядок выкупа земельных участков собственниками зданий и сооружений, вполне оправданна.

Гражданско-правовой оборот земельных участков городского округа отличается от оборота другого муниципального имущества. Так, Д.В. Добрачев отмечает, что «уполномоченный государственный орган до заключения договора обязан принять, в рамках своей компетенции, решение (постановление), например, о приватизации земельного участка, который будет служить объектом продажи».

Приватизация земельного участка возможна только после определения его границ и его индивидуализации. Так, в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» производится процедура

описания земельного участка и присвоения ему уникального кадастрового номера [39]. Без проведения подобной процедуры, в силу положений п. 1 ст. 554 ГК РФ, невозможно определить имущество, которое станет объектом приватизационной сделки.

В Земельном кодексе РФ своеобразно решается вопрос о приватизации неделимого земельного участка. Так, в соответствии с п. 3 ст. 36 ЗК РФ, если здание (помещение в нем), находящееся на неделимом земельном участке, принадлежит нескольким лицам на праве собственности, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено Земельным кодексом РФ, федеральными законами. При этом в ч. 5 ст. 36 ЗК РФ установлено, что для приобретения прав на земельный участок граждане или юридические лица, указанные в названной статье, совместно обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 Земельного Кодекса РФ, с заявлением о приобретении прав на земельный участок.

Стоит отметить, что к договорам купли-продажи земельных участков в равной степени применяются и положения ст. 549—551, 554—556 ГК РФ, что на практике вызывает определенные проблемы, особенно когда положения Земельного кодекса РФ вступают в противоречие с положениями гражданского законодательства. При этом положения Гражданского кодекса РФ, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное (ст. 217 ГК РФ). В.В. Витрянский приходит к выводу, что соответствующие правоотношения должны регулироваться специальным законодательством о приватизации с субсидиарным применением гражданского законодательства.

Из сказанного можно сделать вывод о необходимости создания закона, посвященного вопросам приватизации земельных участков, в котором конкретно рассматривались бы только указанные отношения.

Следующими в нашей классификации приводятся нормы, регулирующие отношения в области приватизации муниципального жилищного фонда. Эти правоотношения регулируются Федеральным законом «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Этот Закон был разработан и принят в целях необходимости улучшения использования и сохранности жилищного фонда [40]. Это первый законодательный акт, который установил основные принципы осуществления приватизации жилья на территории

Российской Федерации. В частности, данным Законом установлено правило, в соответствии с которым граждане, занимающие жилые помещения в государственном и муниципальном жилых фондах, на условиях социального найма получили право на безвозмездную приватизацию жилых помещений. В настоящее время в этот нормативный правовой акт внесены многочисленные изменения, что, по мнению Е.С. Филипповой, свидетельствует об окончании этапа безвозмездной приватизации государственного и муниципального имущества [41]. Из данного Закона сделаны существенные выемки: из 26 статей в настоящий момент действует 12. Кроме того, этот нормативный правовой акт в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» [42] должен утратить силу с 1 марта 2010 г.

Установление такого ограничения права на приватизацию жилых помещений, по нашему мнению, ставит граждан в крайне невыгодное положение. Последние оказываются перед выбором: либо лишиться указанного права, либо приобретать в собственность ветхое, не отвечающее нормам государственного или муниципального жилье. В связи с этим странным видится решение Конституционного Суда Российской Федерации, который признал норму подп. 1 п. 2 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» соответствующей Конституции РФ. Представляется, что данным судебным актом оказались защищены интересы органов государственной власти и местного самоуправления, которые во многом заинтересованы в скорейшей приватизации жилья такого рода, ведь затраты на приведение его в должное состояние в самом общем виде составляют от 500 млрд. до 3 трлн. Рублей [43].

Оставшиеся положения ФЗ «О приватизации жилищного фонда» также вызывают многочисленные споры в научной среде. Например, в соответствии со ст. 4 этого Закона не подлежат приватизации жилые помещения, находящиеся в аварийном состоянии, в общежитиях, в домах закрытых военных городков, а также служебные жилые помещения, за исключением жилищного фонда совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, к ним приравненных, и находящийся в сельской местности жилищный фонд стационарных учреждений социальной защиты населения.

По мнению З.И. Цыбуленко и Ю.Б. Сафоновой, указанная выше норма противоречит положению п. 2 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которым в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Как отмечают эти авторы, данная норма в ее преды-

дущей редакции «не содержала ограничений в отношении недопустимости приватизации жилых помещений, полученных гражданами в домах государственного и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма жилого помещения, что позволяло реализовать право граждан на приобретение жилья в собственность».

Следующим видом специальных норм, принятых в нашей классификации, выступают нормы, регулирующие приватизацию муниципального имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, и в случае приватизации муниципального имущества в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Здесь стоит отметить, что нормами действующих международных договоров РФ приватизация государственного и муниципального имущества не регламентируется, а в качестве норм, регулирующих приватизацию муниципального имущества за рубежом, выступают нормы Гражданского кодекса РФ.

Список литературы:

- [1] Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 2004. С. 210.
- [2] Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Тома I, II. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910 // Электронная версия «Классика российского правового наследия», система «Гарант», 2008.
- [3] Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М.: ООО «ИТИ Технологии», 2008. С. 719.
- [4] Шершеневич Г.Ф. Указ. соч.
- [5] Афанасьев В.С., Братко А.Г., Бутылин В.Н. и др. Теория государства и права: Учебник. / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Право и закон, 1996. С. 190.
- [6] Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузова. М.: Юристъ, 1997. С. 303, 304.
- [7] Венгеров А.Б. Теория государства и права: Теория права. Ч. 2. Т. 1. М.: Юристъ, 1996. С. 49.
- [8] Монгуш А.Л. Административная ответственность за экологические правонарушения, совершаемые на особо охраняемых природных территориях (на примере республики Тыва): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 72.
- [9] Лихачев Г.Д. Гражданское право. Общая часть: Курс лекций. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. С. 62; Скворцов О.Ю. Сделки с недвижимостью в коммерческом обороте (учебно-практическое пособие). М.: Волтерс Клувер, 2006 // Информационно-правовая база «Гарант».

- [10] Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237.
- [11] Монгуш А.Л. Указ. соч. С. 72.
- [12] Пиголкин А.С. Теория государства и права: Учебник. М.: Изд-во «Городец», 2003. С. 113; Марченко М.Н. Источники права. М.: Проспект, 2008. С. 103.
- [13] Пономарева Н.Г. Комментарий к арбитражной практике по делам с недвижимостью. М.: Новая правовая культура, 2005. С. 56; Скворцов О.Ю. Сделки с недвижимостью в коммерческом обороте (учебно-практическое пособие). М.: Волтерс Клувер, 2006 // Информационно-правовая база «Гарант».
- [14] Федеральный закон от 13.06.1996 №63-ФЗ «Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.
- [15] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.М. Лебедева. – М.: Норма, 2007. Информационно-правовая база «Гарант».
- [16] Речь идет об имуществе, приватизация которого регулируется Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества».
- [17] Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М.: ООО «Новая правовая культура», 2007 // Информационно-правовая база «Гарант».
- [18] Богатырев М.А. Приватизация как гражданско-правовой институт // Российская газета. 2005. № 1. С. 12.
- [19] Комментарий к Гражданскому кодексу РФ части первой (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1997. С. 144.
- [20] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть первая) / Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. М.: Юрайт, 2002. С. 29.
- [21] Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
- [22] Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.
- [23] Долганова Н.С., Зюзин В.А., Королев А.Н., Назимова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2008. С. 3, 4.
- [24] Закон РФ от 04.07.1991 №1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 5.
- [25] Указ Президента РФ от 24.12.1993 №2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства. 1994. № 1. Ст. 2.
- [26] Указ Президента РФ от 26.11.1994 № 2121 «О приватизации в Российской Федерации недвижимых памятников истории и культуры местного значения» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3330.
- [27] Указ Президента РФ от 04.08.2004 №1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3313.
- [28] Распоряжение Правительства РФ от 26.04.2002 № 605-р // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 1787.
- [29] Постановление Правительства РФ от 12.08.2002 № 584 «Об утверждении Положения о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3228.
- [30] Постановление Правительства РФ от 16.12.2002 № 894 «О порядке подготовки и выполнения охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 5086.
- [31] Постановление Правительства РФ от 14.02.2006 №87 «Об утверждении Правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества» // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 923.
- [32] Закон города Москвы от 11.04.2001 № 12 «О приватизации государственной и муниципальной собственности Москвы» // Вестник Московской городской Думы. 2001. № 10. Ст. 27.
- [33] Добрачев Д.В. Указ. соч. С. 259.
- [34] Витрянский В.В. Правовое регулирование имущественных (обязательно-правовых) отношений в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1. С. 13, 14.
- [35] Добрачев Д.В. Указ. соч. С. 260.
- [36] Витрянский В.В. Указ. соч. С. 14.
- [37] Писков И.П. К вопросу о приватизации земельных участков // Коллегия. Российский правовой журнал. 2003. № 6. С. 24.
- [38] Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5.
- [39] Долганова Н.С., Зюзин В.А., Королев А.Н., Назимова А.А. Указ. соч. С. 49.
- [40] Цыбуленко З.И., Сафонова Ю.Б. Анализ некоторых положений закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Юрист. 2006. № 11. С. 13.
- [41] Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. М.: Юстицинформ, 2007. С. 51.

[42] Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

[43] Невинная И.В. В Жилищном кодексе нашли слабое место спустя год после его вступления в силу // Российская газета. 2006. № 41.

Spisok literatury:

[1] Theory of state and law: Textbook/Ed. M.N. Marchenko. M.: Zerkalo, 2004. S. 210.

[2] Shershenevich G.F. General theory of law. Volumes I, II. M.: Edition Br. Bashmakovs, 1910// Electronic version of "Classics of the Russian Legal Heritage," Garant system, 2008.

[3] Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. M.: ITI Technologies LLC, 2008. S. 719.

[4] Shershenevich G.F. Decree. Op.

[5] V.S. Afanasyev, A.G. Bratko, V.N. Bottlin et al. Theory of state and law: Textbook /Ed. V.V. Lazareva. M.: Law and Law, 1996. S. 190.

[6] Theory of state and law: Course of lectures/Ed. A.V. Malko, N.I. Matuzova. M.: Lawyer, 1997. S. 303, 304.

[7] Vengerov AB Theory of State and Law: Theory of Law. PART 2. VOL. 1. M.: Lawyer, 1996. S. 49.

[8] Mongush A.L. Administrative responsibility for environmental offenses committed in specially protected natural areas (on the example of the Republic of Tuva): Diss.... cand. jurid. sciences. M., 2008. S. 72.

[9] Likhachev G.D. Civil law. General part: Course of lectures. M.: CJSC "Justicinform," 2005. S. 62; Skvortsov O.Yu. Real estate transactions in commercial circulation (teaching and practical guide). M.: Wolters Kluwer, 2006//Information and legal base "Guarantor."

[10] Constitution of the Russian Federation// Rossiyskaya Gazeta. 1993. № 237.

[11] Mongush AL Decree. Op. S. 72.

[12] Pigolkin A.S. Theory of State and Law: Textbook. M.: Publishing house "Gorodets," 2003. S. 113; Marchenko M.N. Sources of law. M.: Prospect, 2008. S. 103.

[13] N.G. Ponomareva. Commentary on arbitration practice in real estate cases. M.: New legal culture, 2005. S. 56; Skvortsov O.Yu. Real estate transactions in commercial circulation (teaching and practical guide). M.: Wolters Kluwer, 2006//Information and legal base "Guarantor."

[14] Federal Law of 13.06.1996 No. 63-FZ "Criminal Code of the Russian Federation" //SZ RF. 1996. №25. Art. 2954.

[15] Commentary to the Criminal Code of the Russian Federation/Ed. V.M. Lebedev. - M.: Norma, 2007. Information and legal base "Garant."

[16] We are talking about property, the privatization of which is regulated by the Federal Law "On the Privatization of State and Municipal Property."

[17] Commentary on the Constitution of the Russian Federation/Under the general. ed. L.V. Lazarev. M.: New Legal Culture LLC, 2007//Garant Information and Legal Base.

[18] Bogatyrev M.A. Privatization as a civil law institution//Rossiyskaya Gazeta. 2005. № 1. S. 12.

[19] Commentary to the Civil Code of the Russian Federation of the first part (article-by-article) /Ed. O.N. Sadikova. M., 1997. S. 144.

[20] Commentary to the Civil Code of the Russian Federation (part one) /Ed. I.E. Abova and A.Yu. Kabalkina. M.: Yurayt, 2002. S. 29.

[21] Federal Law of 21.07.1997 No. 122-FZ "On State Registration of Rights to Real Estate and Transactions Therewith" //NW RF. 1997. № 30. Art. 3594.

[22] Federal Law of 24.07.2007 No. 221-FZ "On the State Cadastre of Real Estate" //SZ RF. 2007. № 31. Art. 4017.

[23] Dolganova N.S., Zyuzin V.A., Korolev A.N., Nazimova A.A. Commentary to the Federal Law of July 24, 2007 No. 221-FZ "On the State Cadastre of Real Estate" (itemized). M.: Justicinform, 2008. P. 3, 4.

[24] Law of the Russian Federation of 04.07.1991 No. 1541-I "On the privatization of housing stock in the Russian Federation" //Rossiyskaya Gazeta. 1993. № 5.

[25] Decree of the President of the Russian Federation of 24.12.1993 No. 2284 "On the state program of privatization of state and municipal enterprises in the Russian Federation" //Collection of acts of the President and the Government. 1994. № 1. Art. 2.

[26] Decree of the President of the Russian Federation of 26.11.1994 No. 2121 "On the Privatization of Immovable Monuments of History and Culture of Local Importance in the Russian Federation" //SZ RF. 1994. № 32. Art. 3330.

[27] Decree of the President of the Russian Federation of 04.08.2004 No. 1009 "On Approval of the List of Strategic Enterprises and Strategic Joint-Stock Companies" //NW RF. 2004. № 32. Art. 3313.

[28] Order of the Government of the Russian Federation dated 26.04.2002 No. 605-r//NW RF. 2002. № 30. Art. 1787.

[29] Decree of the Government of the Russian Federation of 12.08.2002 No. 584 "On Approval of the Regulation on the Tender for the Sale of State or Municipal Property" //of the RF NW. 2002. № 33. Art. 3228.

[30] Decree of the Government of the Russian Federation of 16.12.2002 No. 894 "On the Procedure for the Preparation and Fulfillment of Security Obligations during the Privatization of Cultural Heritage Objects" //of the RF NW. 2002. № 51. Art. 5086.

[31] Decree of the Government of the Russian Federation of 14.02.2006 No. 87 "On Approval of the Rules for Determining the Regulatory Price of State or Municipal Property Subject to Privatization" // of the RF NW. 2006. № 8. Art. 923.

[32] Law of the City of Moscow dated 11.04.2001 No. 12 "On the privatization of state and municipal property of Moscow" // Bulletin of the Moscow City Duma. 2001. № 10. Art. 27.

[33] Dobrachev D.V. Decree. Op. P. 259.

[34] Vitryansky V.V. Legal regulation of property (obligation-legal) relations in the Land Code of the Russian Federation // Environmental law. 2003. № 1. S. 13, 14.

[35] Dobrachev D.V. Decree. Op. S. 260.

[36] Vitryansky V.V. Decree. Op. S. 14.

[37] Piskov I.P. On the issue of privatization of land plots // Collegium. Russian Law Journal. 2003. № 6. P. 24.

[38] Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of 24.03.2005 No. 11 "On Certain Issues Related to the Application of Land Legislation" // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2005. № 5.

[39] Dolganova N.S., Zyuzin V.A., Korolev A.N., Nazimova A.A. Decree. Op. S. 49.

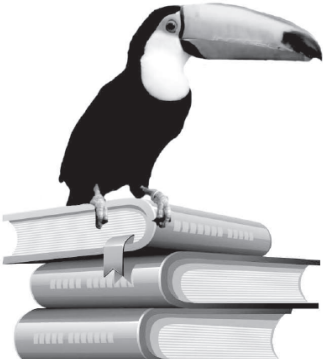
[40] Tsybulenko Z.I., Safonova Yu.B. Analysis of some provisions of the Law of the Russian Federation "On Privatization of Housing Stock in the Russian Federation" // Lawyer. 2006. № 11. S. 13.

[41] Filippova E.S. Housing Law: Textbook for universities. M.: Justicinform, 2007. S. 51.

[42] Federal Law of 29.12.2004 No. 189-FZ "On the Enactment of the Housing Code of the Russian Federation" // SZ RF. 2005. No. 1 (Part 1). Art. 15.

[43] Innocent I.V. The Housing Code found a weak point a year after its entry into force // Rossiyskaya Gazeta. 2006. № 41.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ПРИМЕНЕНИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ШОКОТКО М.А.,

адвокат, преподаватель Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации,
e-mail: mail@law-books.ru

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕЖИМ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Аннотация. В статье делается вывод о том, что конструкция разделенной собственности во многом схожа с высказываниями некоторых ученых о многоуровневом характере государственной собственности. Автор делает вывод о том, что существует большое количество теоретических правовых моделей обоснования публичной собственности. Однако ни одна не может считаться общепризнанной, так как не предлагает сбалансированную схему определения режима публичной собственности (ее видов). Дополнительные трудности вызваны необходимостью сочетания публичного и частного методов правового регулирования возникающих здесь отношений. Существующие противоречия между отдельными конституционными нормами и гражданским законодательством не могут быть разрешены простой констатацией приоритета Конституции РФ.

Ключевые слова: Гражданский кодекс, публичная собственность, разделенная собственность, гражданское право.

SHOKOTKO M.A.,

lawyer, lecturer at the Financial University
under the Government of the Russian Federation

CIVIL LAW BASIS STATE AND MUNICIPAL PROPERTY REGIME

Annotation. The article concludes that the construction of divided property is largely similar to the statements of some scientists about the multi-level nature of state property. The author concludes that there are a large number of theoretical legal models for justifying public property. However, none can be considered universally recognized, since it does not offer a balanced scheme for determining the regime of public property (its types). Additional difficulties are caused by the need to combine public and private methods of legal regulation of relations arising here. Existing contradictions between individual constitutional norms and civil legislation cannot be resolved by a simple statement of the priority of the Constitution of the Russian Federation.

Key words: Civil Code, public property, divided property, civil law.

В статье 71 Конституции РФ 1993 г. определены предметы ведения Российской Федерации. Но законодатель в понятие «Российская Федерация» вложил два значения, которые нельзя не учитывать при научном уяснении целостной системы государственной собственности. Одно значение состоит в том, что при определении предмета ведения Российской Федерации исключается вообще предмет ведения субъектов Федерации по данному кругу отношений. По мнению С. Зинченко и С. Корх, «субъ-

екты Федерации предстают некими обособленными образованиями, равностоящими с Российской Федерацией в сфере отношений собственности. Об этом свидетельствуют нормы ст. 71 Конституции о федеральной государственной собственности и управлении ею, федеральных энергетических системах, федеральном транспорте, связи, деятельности в космосе и др.» [1].

Другое значение понятия «Российская Федерация» состоит в отнесении законодателем

к предмету ее ведения вопросов экономического развития, валютного, кредитного, ценового и иного регулирования. В этом случае речь идет о Российском государстве как едином собственнике всего государственного имущества, который и управляет им. При этом С. Зинченко и С. Корх выделяют не два, а три уровня государственной собственности: право собственности Российского государства, право собственности Российской Федерации, право собственности субъектов Российской Федерации. В этом и заключается конструкция разделенной собственности [2].

Однако данную конструкцию не признавал В.П. Мозолин. Отмежевываясь от многочисленных разновидностей теории разделенной собственности, ученый подчеркивает, что в его представлении право государственной (общенародной) собственности есть право соединенной, а не разделенной собственности [3]. Тем не менее, в последнее время конструкция разделенной собственности находит все большее применение в ряде развитых рыночных стран (Западной Европы, Японии), так как допускает существование нескольких различных титулов собственности на одно и то же имущество. Данная тенденция характерна и для целого ряда развивающихся стран – государств общего права и континентальных традиций [4].

Публичные образования Российской Федерации активно участвуют в гражданско-правовых отношениях. В связи с этим Л. Гросс отмечает, что это участие «приобрело для России особую актуальность в связи с осуществляемым ее переходом от планово-распределительной к рыночной экономике». При этом он полагает, что распространение на публичное образование правил о равенстве участников гражданско-правовых отношений довольно затруднительно, так как существует необходимость упрочить положение государства как собственника для сохранения значительных по размерам и роли материальных ресурсов в целях обеспечения своей безопасности и других факторов.

В Конституции РФ государственной и муниципальной собственности посвящены статьи о равенстве всех форм собственности (ст. 8.), об управлении федеральной собственностью как предмете исключительного ведения РФ, разграничении государственной собственности как предмете совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 71, 72, 114), муниципальной собственности (ст. 130–132) [5].

Вместе с тем, федеральное законодательство о государственной и муниципальной формах собственности развивается слабо. Нуждаются в регламентации взаимоотношения между государством, субъектами РФ и муниципальными

образованиями как собственниками, в частности, по поводу передачи их собственности друг другу (эта проблема связана с п. «г» ст. 72 Конституции), как и вопросы содержания права собственности на такие важнейшие объекты, как земля, недра, водные и другие природные ресурсы (п. «в» ст. 72 Конституции) [1].

Таким образом, существует большое количество теоретических правовых моделей обоснования публичной собственности. Однако ни одна не может считаться общепризнанной, так как не предлагает сбалансированную схему определения режима публичной собственности (ее видов). Дополнительные трудности вызваны необходимостью сочетания публичного и частного методов правового регулирования возникающих здесь отношений. Существующие противоречия между отдельными конституционными нормами и гражданским законодательством не могут быть разрешены простой констатацией приоритета Конституции РФ. В этой связи представляется необходимым поиск и разработка институциональных начал правового регулирования отношений публичной собственности, сочетающей в себе комплексный подход и, возможно, опыт хозяйственно-правовой теории, разработанной советской юридической наукой.

При исследовании государственной и муниципальной собственности как публичных форм нельзя не остановиться на их субъекте. В доперестроечный период государство рассматривалось в отечественном законодательстве как единый собственник всего государственного имущества. Из этого следовало, что государственное имущество, в чем бы ведении ни находилось, принадлежало на праве собственности единому и единственному собственнику – советскому государству. Этот вывод получил обоснование и в научной литературе, в первую очередь в трудах академика А.В. Бенедиктова [6].

В дальнейшем это утверждение было развито и другими учеными. В то же время, по мнению Е.А. Суханова, «признание «государства» единым и единственным собственником всего государственного имущества сохраняет значение лишь на соответствующем «уровне» государственного устройства (общесоюзном, республиканском или «автономном», «коммунальном»). В экономическом смысле субъектом государственной собственности является соответствующий народ, а в юридическом – действующие от его имени (и избранные им) представительные органы – Советы народных депутатов того или иного уровня» [7]. Он подчеркивает, что Советы осуществляют только распоряжение имуществом, но не триаду правомочий собственника. Для участия в хозяйственных отношениях они создают органы государственного управления, самостоя-

тельные юридические лица, наделяя их государственным имуществом на праве полного хозяйственного ведения или оперативного управления.

Таким образом, государство, муниципальные образования участвуют в гражданско-правовых отношениях, действуя через систему своих органов. «В рамках компетенции, установленной актами, определяющими их статус, эти органы могут от имени, соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности» [8].

При этом, по мнению Э.В. Талапиной, «система органов по управлению имуществом должна базироваться на принципах: самостоятельности организации и осуществления каждым уровнем власти (федеральным и региональным) управления собственностью; взаимного учета интересов при осуществлении управления; участия в управлении федеральной собственностью субъектов Федерации и наоборот; делегирования полномочий органами исполнительной власти в области управления собственностью».

Эта же мысль выражена и в гл. IV Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9], где предусмотрены общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ на основании заключения договоров, в которых устанавливается перечень полномочий, конкретные права и обязанности сторон.

В научной литературе 1980–90-х годов появилась теория множественности субъектов. Сторонники ее (С.Н. Братусь, В.А. Дозорцев и др.) [10] признают существование различных форм собственности, а следовательно, в этих «случаях существует множественность субъектов, а, следовательно, множественность собственников» [11]. В дальнейшем данная теория была развита и другими учеными (М.С. Пашовой [12], А.А. Хоревым [13]).

Обобщая взгляды ученых на статус государства как субъекта гражданского права и как собственника, отметим, что он должен быть регламентирован более подробно, чем это имеет место в настоящее время.

Говоря о государственной собственности как форме публичной собственности, следует остановиться на другой ее форме – муниципальной собственности [14]. Муниципальная соб-

ственность является одной из малоизученных форм собственности, хотя и появилась наряду с возникновением городов. Понятие «муниципальный» не использовалось русским дореволюционным законодательством до конца XIX в. В правовых актах России стали часто употребляться термины «городское, общественное, общинное имущество, «имущество земств», которые не всегда можно рассматривать синонимами слова «муниципальный» [15].

Понятие «муниципальная собственность» в некотором роде новое для отечественной правовой теории, хотя вопросы муниципализации, муниципального хозяйства в свое время составляли предмет исследования российских юристов, экономистов, ученых 20-х годов. В частности, этим вопросам много внимания уделял профессор Л.А. Велихов («Основы городского хозяйства»). Однако появление этой категории в отечественном гражданском законодательстве нельзя считать совершенно новым. Об этом говорит то, что Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. В ст. 52, перечисляя различные виды собственности, называл «государственную (национализированную и муниципализированную)» собственность [16].

В последнюю Конституцию СССР (ст. 13) были внесены изменения, поделившие государственную собственность на общесоюзную, собственность автономных республик, автономных областей, автономных округов, краев, областей и других административно-территориальных единиц (коммунальная собственность). Актуальность вопроса о коммунальной (муниципальной) собственности отмечали О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев, говоря о ней как об основе жизнедеятельности населения муниципального образования [17], об основе местного экономического самоуправления (С.С. Алексеев) [18]. Этому же мнению придерживается Е.М. Андреева.

К субъектам осуществления права муниципальной собственности можно отнести: местное население через участие в референдуме; представительные (выборные) органы муниципальной власти посредством принятия нормативных актов, определяющих порядок управления собственностью; исполнительные органы местного самоуправления, осуществляющие непосредственное распоряжение объектами муниципальной собственности; муниципальные предприятия и иные хозяйственные субъекты, являющиеся посредниками в управлении собственностью муниципальных образований.

В отношении муниципальных образований как субъектов публично-правовой деятельности последние годы в юридической науке предпринято множество исследований. Однако обнаруживается явно недостаточное внимание к изуче-

нию муниципального образования как участника гражданско-правового оборота как собственника [19].

Исследуя вопрос о субъектах права государственной и муниципальной собственности, отметим, что круг субъектов муниципальной собственности, в отличие от государственной, все-таки определен недостаточно четко. В законодательстве употреблена лишь расплывчатая формулировка, из которой следует, что субъектом муниципальной собственности являются городские и сельские поселения и другие муниципальные образования. Конституция РФ (ч. 1 ст. 130) перечисляет лишь полномочия собственника муниципального образования. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [20] не называет население субъектом права собственности. Если бы в законе было конкретное указание на то, что собственником муниципального имущества является население муниципального образования, то у населения появились бы законные основания для контроля над действиями администрации. Однако очевидно, что оперативное осуществление правомочий собственника требует строго определенного субъекта, имеющего гражданскую правоспособность, которую население не имеет [1]. В этой связи выборы населением органов местного самоуправления есть, на наш взгляд, конституционное основание наделения избранного органа полномочиями от имени населения осуществлять правомочия собственника муниципального имущества. Несмотря на то что понятие «собственность» исследуется учеными на протяжении многих столетий, до сих пор исследования данной категории актуальны в разных отраслях права и экономике.

Некоторые ученые представляют собственность как экономическое отношение. Раскрывая содержание этих отношений, следует добавить, что это отношения между лицами по поводу принадлежности одним лицам материальных благ и отчужденности от них всех других лиц, это отношения, которым необходимо правовое оформление, которые регулируются и публично-правовыми, и частноправовыми нормами.

Согласно Конституции РФ (ст. 8) и Гражданскому кодексу РФ (ст. 212–215), собственность в Российской Федерации подразделяется на частную, государственную и муниципальную. В свою очередь, в составе государственной собственности различается федеральная собственность и собственность субъектов Федерации.

В науке гражданского права существует множество мнений о природе государственной и муниципальной форм собственности. До сих пор ряд авторов считают муниципальную форму соб-

ственности разновидностью государственной. По нашему же мнению, муниципальная и государственная собственность – это самостоятельные формы публичной собственности. Цели управления объектами муниципальной и государственной собственности схожи – наибольшая эффективность для разрешения политических, экономических и социальных проблем. Но необходимо отметить, что именно народ, население являются носителем права государственной и муниципальной собственности. В то же время и государство, и муниципалитеты активно участвуют в гражданско-правовом обороте.

Вместе с тем объединение в одном лице и политической организации, обладающей властными прерогативами, и субъекта гражданских прав не должно изменять природу регулируемых гражданско-правовых отношений, превращать их в отношения с элементами власти и подчинения и тем самым нарушать основной принцип гражданского права – принцип юридического равенства субъектов гражданских прав [21].

Когда речь идет о таком вопросе, как разделение публично-правовых и частноправовых категорий, следует, с нашей точки зрения, учитывать, что эти категории имеют одинаковую правовую природу, поскольку публичное и частное право – подсистемы единой правовой системы. Таким образом, имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности, используется не только для осуществления публичных функций. Государство и муниципальные образования активно участвуют в гражданских правоотношениях. Эффективность таких правоотношений во многом обеспечивается механизмом разграничения собственности между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. В целях закрепления подобного механизма, по нашему мнению, необходимо разработать и принять закон о собственности и порядке разграничения государственной и муниципальной собственности. При этом необходимо учесть не только интересы Российской Федерации, но и права и интересы ее субъектов и муниципальных образований. В этом законе могли бы быть четко определены субъекты собственности, способы приобретения, использования и отчуждения различных форм собственности, границ их действия, пределы правомочий собственников, правил пользования собственностью.

Право муниципальной собственности как институт гражданского права в России впервые был введен Гражданским кодексом 1922 г., а в перечне форм собственности муниципальная собственность рассматривалась как разновидность государственной собственности и самостоятельного значения не имела. В сущности, муницип-

ципальная собственность рассматривалась как государственная, но переданная в непосредственное владение местным Советам. В России до 1917 г. законодательство также признавало существование муниципалитетов и муниципальной собственности. В начале XX столетия муниципальная собственность уже приносила значительные доходы, составлявшие в среднем 15–20% городского бюджета, в России она имела тенденцию к быстрому росту, в известной мере сохранившуюся в первые годы советской власти. Сразу после революции муниципалитеты и муниципальная собственность не были полностью ликвидированы.

К сожалению, в последующие годы муниципальная собственность фактически сошла на нет, уступив место чрезвычайно централизованной государственной, формально общенародной, а практически «ничейной» собственности в городах и других населенных пунктах.

Конституция СССР (1936 г.), Гражданский кодекс РСФСР (1964 г.) не закрепили понятия муниципальной собственности и права муниципальной собственности. Что касается определения понятия права муниципальной собственности, то оно недостаточно рассмотрено ведущими учеными. Однако из ряда представленных ниже определений можно сделать выводы о существовании права муниципальной собственности.

По мнению Н.С. Бондарь и С.А. Зинченко, «право муниципальной собственности нельзя охарактеризовать как элементарное, простое: оно носит системный характер». Они рассматривают данное право через четыре уровня его развития, где Советы, администрации и созданные ими органы как представительные органы власти непосредственно через население, путем проведения референдума или через иные территориальные формы демократии, осуществляют правомочия распоряжения и управления муниципальной собственностью, т.е. рассматриваемое право Н.С. Бондарь и С.А. Зинченко представляют как целостную систему, которая носит системный характер [22].

Ю.К. Толстой, обращаясь к содержанию права муниципальной собственности, отмечает, что его можно полностью приложить к общему определению права собственности как субъективного права [23].

Рассматривая содержание отношений, подлежащих регулированию нормами объективного и субъективного права собственности, Г.Н. Чеботарев определяет «право муниципальной собственности в объективном смысле как институт отрасли муниципального права, охватывающий систему норм права, регулирующих отношения присвоенности имущества муниципальному образованию и отчужденности от этого иму-

щества всех других лиц». Право муниципальной собственности, по его же мнению, в субъективном смысле означает «юридически обеспеченное господство муниципального образования над имуществом, которое выражается во владении, пользовании, распоряжении им, и устранении всех иных лиц от вмешательства в такое господство».

Современное развитие права муниципальной собственности берет свое начало с Закона РСФСР от 24 декабря 1990 г. «О собственности в РСФСР». Ныне он утратил силу. Согласно этому закону, муниципальная собственность представлялась как соединение собственности административно-территориальных образований низшего уровня (городов, районов, поселков и т.д.) и собственности органов территориального общественного самоуправления. В этом нормативном документе законодатель также впервые установил объектный состав муниципального имущества. Применять на практике положения данного Закона было сложно в связи с отсутствием норм, позволяющих его реализовать. В частности, не был решен вопрос о субъекте управления муниципальной собственностью.

В соответствии со ст. 23 данного Закона распоряжение и управление муниципальной собственностью призваны были осуществлять местные Советы народных депутатов и органы местного самоуправления. При этом компетенция названных органов не разграничивалась и не определялась. О неполноценности регулирования этим Законом рассматриваемых отношений свидетельствовало и то, что вопросам муниципальной собственности в Законе посвящено лишь четыре статьи.

В 1991 г. были приняты Основы гражданского законодательства, в которых муниципальная собственность осталась безымянной, в п. 1 ст. 44 лишь сказано, что «имущество может находиться в собственности гражданина, юридического лица, государства. Правила настоящих Основ о собственности государства применяются соответственно к собственности автономных образований и административно-территориальных образований, если законодательными актами не установлено иное».

Институт муниципальной собственности получил свое закрепление в Законе РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [24]. Ныне он также утратил силу. Этим Законом устанавливалось, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории. Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью должно осуществляться в интересах населения.

27 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял постановление № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [25].

По мнению автора, это постановление было одним из наиболее существенных документов на этапе становления права муниципальной собственности. Этим документом до настоящего времени руководствуются муниципальные органы при определении состава муниципального имущества. Постановление разграничило государственную собственность на объекты, относящиеся:

- исключительно к федеральной собственности;
- к федеральной собственности, которые могут передаваться в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга;
- к муниципальной собственности.

В субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербургу – в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Как отмечено в этой связи в одном из определений Судебной Коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ, «таким образом, федеральным законодательством определены особенности местного самоуправления в городах федерального значения с учетом их особого статуса».

В статье 9 Европейской хартии местного самоуправления закреплено следующее: органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий; финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом; по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом; финансовые системы, на

которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий [26].

Содержание права собственности составляют принадлежащие собственнику правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Согласно ст. 215 ГК РФ, муниципальной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Муниципальное имущество делится на две части:

- 1) имущество, находящееся в муниципальной собственности и закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение;
- 2) средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, которые составляют муниципальную казну городского, сельского поселения или другого муниципального образования (п. 3 ст. 215 ГК РФ) [27].

Такое разделение муниципального имущества имеет значение, прежде всего, для обоснования раздельной имущественной ответственности муниципального образования и созданных им юридических лиц по их долгам.

По мнению И.В. Матанцева, «имущество первой группы имеет в основном социальное (образование, медицина, культура) и производственное значение. Имущество второй группы призвано удовлетворять потребности населения, связанные с проживанием на территории соответствующего поселения или иного муниципального образования, а также финансово и материально обеспечивать деятельность органов местного самоуправления» [28].

Например, Е.А. Илюхина предлагает дифференцировать муниципальное имущество по трем группам [29]. Во-первых, это объекты муниципальной собственности, непосредственно управляемые собственником. К этой группе следует отнести средства местных бюджетов и внебюджетных фондов, а также иное муниципальное имущество, закрепленное во владение, пользование и распоряжение за органами местного самоуправления, т.е. муниципальную казну (п. 3 ч. 2 ст. 215 ГК РФ). Во-вторых, это социально-экономическая система города, т.е. унитарные предприятия, которым имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения (ст. 294 ГК РФ). Такое владение имеет ограничения по сравнению с правом собственности. В-третьих, казенные предприятия и учреждения (образования, здра-

воохранения, культуры), которые в отношении закрепленного за ними на праве оперативного управления имущества осуществляют права владения, пользования и распоряжения им, установленные законом, в соответствии с целями своей деятельности и назначением имущества (ст. 296 ГК РФ).

Проблема права хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом остается одной из актуальных в отечественном гражданском праве. Дискуссии по этому вопросу ведутся давно.

Мнения одних авторов сводятся к отмене данного института. Другие же выступают за его необходимость в переходный период, поскольку он позволяет публичным образованиям сохранить право собственности на принадлежащее им имущество и обеспечить его использование в интересах общества [30].

Как и всякое правоотношение, правоотношения собственности возникают на основании определенных юридических фактов, которые обычно рассматриваются в качестве оснований возникновения права собственности. Статья 218 ГК РФ посвящена основаниям приобретения права собственности, однако она не содержит исчерпывающего перечня оснований и полной их классификации. Основания приобретения права собственности классифицируются на общегражданские и специальные способы возникновения права собственности.

Со времен римского права все способы возникновения права собственности принято подразделять на первоначальные и производные. Как отмечает Л.В. Щенникова, «к первоначальным способам возникновения права собственности относили случаи, когда право собственности на имущество устанавливается впервые либо помимо воли прежнего собственника. К производным – случаи возникновения права собственности у приобретателя по воле предшествующего собственника и с согласия самого приобретателя. Смысл и практическое значение этой классификации выражались известным римским принципом: «никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам»» [31].

По мнению Е.А. Суханова, «различие первоначальных и производных способов приобретения права собственности делает возможным различие понятий «основания возникновения права собственности» (т.е. титулов собственности, или правопорождающих юридических фактов) и «способы приобретения права собственности» (т.е. правоотношений, возникающих на основе соответствующих юридических фактов)» [32].

Таким образом, различие первоначальных и производных способов приобретения права собственности сводится, по его мнению, к отсут-

ствию или наличию правопреемства, т.е. преемства прав и обязанностей владельцев вещи. Также он отмечает, что «многие способы возникновения права собственности могут применяться любыми субъектами гражданского права (например, различные сделки). Имеются, однако, и специальные способы возникновения этого права, которые используются лишь строго определенными субъектами. Так, реквизиция, конфискация, национализация могут служить основанием возникновения только государственной собственности, а сбор налогов и пошлин – также и муниципальной собственности, ибо для всех других собственников они являются способами прекращения их права на соответствующее имущество» [33].

Что касается оснований возникновения муниципальной собственности, то источники ее формирования различны.

Их можно условно разделить на две группы: общегражданские способы и способы, на основании которых может возникнуть только муниципальная собственность, т.е. специфические (специальные) способы формирования муниципальной собственности.

Общими для всех форм собственности, в том числе для муниципальной, являются такие основания, как прибыль муниципальных предприятий, учреждений и организаций. Рассматривая основания возникновения муниципальной собственности, Н.М. Фролова выделяет общие способы по отношению к государственной собственности: «...поступления от приватизации имущества; местные налоги и штрафы; плата, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории данного образования; передача объектов государственной собственности в муниципальную собственность (возможна передача объектов из собственности Российской Федерации или из собственности субъекта РФ) и другие способы» [34].

Используя общепризнанную классификацию оснований возникновения права собственности, Г.Н. Чеботарев подразделяет общегражданские способы формирования муниципальной собственности на первоначальные и производные. К первоначальному владению он относит изготовление новой вещи (органы местного самоуправления могут создать новое муниципальное унитарное предприятие), приобретение плодов, продукции, доходов, полученных в результате использования имущества.

Производное владение включает приобретение имущества у прежнего собственника по договору купли-продажи, мены, дарения. Органы местного самоуправления вправе заключать любые гражданские договоры, приобретая иму-

щество в муниципальную собственность, полученное имущество в наследство. Разновидности общегражданского способа возникновения у муниципалитета производного владения предусмотрены в ст. 226, 233, 237 ГК РФ [35].

Однако, по мнению А.А. Шишкина, было бы «неправомерно включать в качестве оснований возникновения права муниципальной собственности наличие на территории муниципального образования «вымороженного имущества», а также специфически государственных форм принудительного изъятия имущества» [36].

Возможны также акты передачи в муниципальную собственность предприятий, организаций, учреждений, их структурных подразделений и иных объектов, относящихся к другим формам государственной собственности, если они имеют особенно большое значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных нужд населения данной территории, для функционирования местного хозяйства [37].

Например, Е.С. Шугрина выделяет административные и гражданско-правовые способы формирования муниципальной собственности: «Административный порядок предполагает волю одной стороны – государства и реализуется посредством издания акта органа государственной власти. Более отвечающим интересам местного самоуправления способом перехода прав на объекты собственности являются гражданско-правовые договоры и сделки. Муниципальные образования вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом».

Что касается административных методов формирования муниципальной собственности, то основное количество объектов муниципального имущества было создано в начале 90-х годов при выделении объектов из государственной собственности и передаче их в муниципальную собственность. Имущество, не принадлежавшее на праве личной собственности гражданам, а также кооперативным организациям, находилось в государственной собственности и составляло единый фонд государственного имущества. Однако на создание любого объекта материального мира, а тем более недвижимости, требуется время. Такого времени государством местному самоуправлению представлено не было и поэтому на первом этапе муниципальное имущество формировалось именно за счет уменьшения государственного фонда. То есть фактически муниципальное имущество складывалось административными мерами. И этот процесс отчасти продолжается и сегодня.

Список литературы:

- [1] Силина Т.Б. Разграничение государственной и муниципальной собственности: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 35.
- [2] Зинченко С., Корх С. Вопросы собственности: законодательство и практика // Хозяйство и право. 2000. № 6. С. 51.
- [3] Мозолин В.П. Право государственной (общественной) собственности в условиях совершенствования социализма // Советское государство и право. 1987. № 5. С. 42.
- [4] Гражданское и семейное право развивающихся стран. М.: Ун-т Дружбы народов, 1989. С. 93.
- [5] Грось Л. Участие публично-правовых образований в отношениях собственности: гражданско-правовые проблемы // Хозяйство и право. 2001. № 5. С. 30.
- [6] Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М. – Л.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 312.
- [7] Суханов Е.А. Лекция о праве собственности. М.: Юрид. лит., 1991. С. 70.
- [8] Звеков В. Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Хозяйство и право. 1998. № 5. С. 16.
- [9] СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.
- [10] Братусь С.Н. Советское гражданское право: Субъекты гражданского права. М.: Юрид. лит., 1984. С. 268.
- [11] Дозорцев В.А. Принципиальные черты права собственности в Гражданском кодексе // Юридический мир. 1997. № 9. С. 30.
- [12] Пашова М.С. О разграничении государственной собственности на землю // Журнал российского права. 2001. № 4. С. 36.
- [13] Хорев А.А. О субъектах права муниципальной собственности // Юридический мир. 2003. № 6. С. 7.
- [14] Свод законов Российской Империи. Т. X. Свод законов гражданских. СПб., 1893. Ст. 414.
- [15] Конституция (Основной закон) СССР (с изм. и доп. от 26 декабря 1990 г.). М., 1991. С. 9.
- [16] Шишкин А.А. К вопросу о праве муниципальной собственности // Ученые записки. Вып. 2. Тюмень, 2001. С. 108.
- [17] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2006. С. 422.
- [18] Алексеев С.С. Собственность – право – социализм. М.: Юрид. лит., 1989. С. 110.
- [19] Уваров А.А. Муниципальная собственность: проблемы формирования и управления // Журнал российского права. 1999. № 3/4.
- [20] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[21] Карева Ю.В. Гражданско-правовой статус публичных образований // Юрист. 2003. № 5. С. 20.

[22] Бондарь Н.С., Зинченко С.А. Городской Совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности // Государство и право. 1993. № 3. С. 89.

[23] Гражданское право. Ч. 1. СПб.: ТЕИС, 1996. С. 346.

[24] Основы гражданского законодательства. Приняты 31 мая 1991 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 26. Ст. 733.

[25] Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

[26] Модин Н.А. Муниципальная собственность – экономическая основа деятельности органов местного самоуправления // Законодательство и экономика. 2001. № 2. С. 6.

[27] Андреева Е.М. Становление права муниципальной собственности в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 3. С. 31.

[28] Матанцев И.В. Управление местной казной // Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления. Екатеринбург, 1998. С. 56.

[29] Илюхина Е.А. Законодательное регулирование муниципальной собственности // Российский экономический журнал. 1996. № 3. С. 36.

[30] Абидова Ю.М. К вопросу об определении объектов муниципальной собственности в условиях нового этапа реформирования системы местного самоуправления в России // Черные дыры в российском законодательстве. Юридический журнал. 2006. № 4. С. 25.

[31] Щенникова Л.В. Вещные права в гражданском праве России. М.: Бек, 1996. С. 27.

[32] Маттеи У., Суханов Е.А. Основные положения права собственности. М.: Юристъ, 1999. С. 352.

[33] Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности // Хозяйство и право. 1998. № 6. С. 4.

[34] Гражданское право. М.: Юристъ, 1997. С. 314.

[35] Чеботарев Т.Н. Муниципальное право РФ: Учебно-методический комплекс. Тюмень: Изд-во ТГУ, 2001. С. 218.

[36] Шишкин А.А. Правовые проблемы управления муниципальной собственностью в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 1999. С. 13.

[37] Мартемьянов В. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР // Хозяйство и право. 1990. № 9. С. 17.

Spisok literatury:

[1] Silina T.B. Delimitation of state and municipal property: Diss.... cand. jurid. sciences. M., 2007. S. 35.

[2] Zinchenko S., Korh S. Property issues: legislation and practice//Economy and law. 2000. № 6. S. 51.

[3] Mozolin V.P. The law of state (national) property in the conditions of improving socialism//Soviet state and law. 1987. № 5. S. 42.

[4] Civil and family law of developing countries. M.: Un-t Friendship of Peoples, 1989. S. 93.

[5] Gros L. Participation of public legal entities in property relations: civil law problems//Economy and law. 2001. № 5. S. 30.

[6] Venediktov A.V. State socialist property. M. - L.: Publishing House of the Academy of Sciences of the USSR, 1948. S. 312.

[7] Sukhanov E.A. Lecture on ownership. M.: Jurid. lit., 1991. S. 70.

[8] Zvekov V. Participation of the Russian Federation, constituent entities of the Russian Federation, municipalities in relations regulated by civil law// Economy and law. 1998. № 5. S. 16.

[9] Nw of the Russian Federation. 2003. No. 27 (part 2). Art. 2709.

[10] Brother S.N. Soviet civil law: Subjects of civil law. M.: Jurid. lit., 1984. P. 268.

[11] Dozortsev V.A. Fundamental features of property rights in the Civil Code//Legal world. 1997. № 9. S. 30.

[12] Pashova M.S. On the delimitation of state ownership of land//Journal of Russian Law. 2001. № 4. S. 36.

[13] Khorev A.A. On subjects of municipal property law//Legal world. 2003. № 6. S. 7.

[14] Code of Laws of the Russian Empire. T. X. Code of Civil Laws. St. Petersburg, 1893. Art. 414.

[15] Constitution (Basic Law) of the USSR (as amended and supplemented on December 26, 1990). M., 1991. S. 9.

[16] Shishkin A.A. On the issue of municipal property law//Scientific notes. No. 2. Tyumen, 2001. S. 108.

[17] Kutafin O.E., Fadeev V.I. Municipal Law of the Russian Federation. M: TK "Welby," Publishing House "Prospect," 2006. S. 422.

[18] Alekseev S.S. Property - right - socialism. M.: Jurid. lit., 1989. S. 110.

[19] Uvarov A.A. Municipal property: problems of formation and management//Journal of Russian law. 1999. № 3/4.

[20] NW OF THE RUSSIAN FEDERATION. 2003. № 40. Art. 3822.

[21] Kareva Yu.V. Civil status of public entities// Lawyer. 2003. № 5. S. 20.

[22] Bondar N.S., Zinchenko S.A. City Council and administration: problems of delimitation of powers in the field of municipal property//State and law. 1993. № 3. S. 89.

[23] Civil law. PART 1. St. Petersburg: TEIS, 1996. S. 346.

[24] Fundamentals of civil law. Adopted on May 31, 1991//Vedomosti SND and the USSR Armed Forces. 1991. № 26. Art. 733.

[25] Statements of the SND of the RSFSR and the Armed Forces of the RSFSR. 1992. № 3. Art. 89.

[26] Modin N.A. Municipal property - the economic basis of the activities of local governments// Legislation and economics. 2001. № 2. S. 6.

[27] Andreeva E.M. Formation of municipal property rights in the Russian Federation//State and law. 2001. № 3. S. 31.

[28] Matantsev I.V. Local treasury management//Municipal property as the economic basis of local self-government. Yekaterinburg, 1998. S. 56.

[29] E.A. Ilyukhina. Legislative regulation of municipal property//Russian Economic Journal. 1996. № 3. S. 36.

[30] Abidova Yu.M. On the issue of defining municipal property in the context of a new stage in the reform of the local self-government system in

Russia//Black holes in Russian legislation. Law Journal. 2006. № 4. S. 25.

[31] L.V. Shchennikova. Material rights in the civil law of Russia. M.: Beck, 1996. S. 27.

[32] Mattei U, Sukhanov E.A. Basic provisions of property law. M.: Lawyer, 1999. S. 352.

[33] Sukhanov E.A. Acquisition and termination of ownership//Economy and law. 1998. № 6. P. 4.

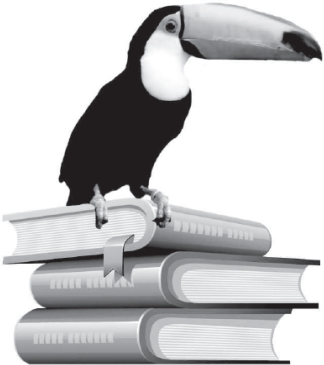
[34] Civil law. M.: Lawyer, 1997. P. 314.

[35] Chebotarev T.N. Municipal Law of the Russian Federation: Educational and Methodological Complex. Tyumen: TSU Publishing House, 2001. S. 218.

[36] A.A. Shishkin. Legal problems of municipal property management in the Russian Federation: Author. diss.... cand. jurid. sciences. Tyumen, 1999. S. 13.

[37] Martemyanov V. On the general principles of local self-government and local economy in the USSR//Economy and law. 1990. № 9. S. 17.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

Новый юридический журнал

*Ежеквартальный
научно-правовой
журнал*

**№ 1
(январь-март)
2023 г.**

Официальный сайт: <https://new-law.ru>

Электронный архив номеров: <https://new-law.ru/архив-выпусков/>