

Задача №1

ГК РФ Статья 615. Пользование арендованным имуществом

1. Арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с назначением имущества.

2. Если арендатор пользуется имуществом не в соответствии с условиями договора аренды или назначением имущества, арендодатель имеет право потребовать расторжения договора и возмещения убытков.

Уменьшение арендной платы в связи с существенным ухудшением или невозможностью пользоваться арендуемым имуществом

Уменьшения арендной платы можно достичь в следующих случаях:

изменились условия использования предмета аренды

нет возможности пользоваться объектом аренды по независящим от арендатора обстоятельствам

Начнем с первого случая. «Арендатор вправе потребовать соответственного уменьшения арендной платы, если в силу обстоятельств, за которые он не отвечает, условия пользования, предусмотренные договором аренды, или состояние имущества существенно ухудшились», говорится в пункте 4 ст. 614 Гражданского кодекса РФ.

Второй пункт: Если невозможно пользоваться арендованным помещением или участком, арендатор не обязан вносить платежи. В пользу этого говорят несколько определений Верховного Суда и позиции судебной практики.

Согласно позиции в судебной практике, арендатор не обязан вносить арендную плату за период, в течение которого он лишен возможности пользоваться объектом аренды по независящим от него обстоятельствам (пункт 4 «Обзора судебной практики ВС РФ № 2» (2015) и пункт 5 «Обзора практики ВС РФ № 3» (2017).

.....В случае, когда стороны заключают договор аренды недвижимого имущества, а затем арендатор узнает, что в отношении этого имущества арендодателем уже заключен договор аренды с третьим лицом, то в таком случае арендатор вправе защитить свои права следующим образом.

Положения [п. 3 ст. 611](#) ГК устанавливают способы защиты, которые арендодатель может использовать в случае, если арендуемое имущество не предоставлено арендодателем в срок:

- истребовать это имущество в соответствии со [ст. 398](#) ГК и потребовать возмещения убытков, причиненных задержкой исполнения;
- потребовать расторжения договора и возмещения убытков, причиненных его неисполнением.

Однако в силу того, что арендуемое имущество уже передано третьему лицу, способ защиты, основанный на положениях [ст. 398](#) ГК (требование отобрания вещи у должника и передачи кредитуру), заблокирован для арендатора, поскольку это прямо указано в норме: *«Это право отпадает, если вещь уже передана третьему лицу, имеющему право собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления. Если вещь еще не передана,*

преимущество имеет тот из кредиторов, в пользу которого обязательство возникло раньше, а если это невозможно установить, - тот, кто раньше предъявил иск».

В этой связи, арендатор вправе потребовать расторжения договора и возмещения убытков, а п. 13 Постановления Пленума ВАС от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил ГК о договоре аренды» устанавливает, что арендатор вправе дополнительно потребовать уплаты установленной договор неустойки. Применимо к рассматриваемым случаям это будет *единственный, специальный способ защиты прав арендатора.*

Аналогичную правовую позицию 04.12.2018 выразил Верховный Суд в Определении № 305-ЭС18-12573.

3. 299 ГК.

Право хозяйственного ведения на имущество, по общему правилу, возникает с момента передачи такого имущества (ст. 299 ГК РФ), что подтверждается актом приема-передачи. В отношении недвижимого имущества право возникает с момента государственной регистрации этого права за предприятием. Кроме того, собственник может определить, что право хозяйственного ведения возникает у предприятия с иного момента.

Задача №3

Одним из самых распространенных способов прекращения обязательств является зачет встречных однородных требований, правила проведения которого установлены ст. 410–412 ГК РФ.

Зачёт встречных требований (также просто зачёт) — в гражданском праве погашение одного обязательства посредством другого, встречного.

Задача №10

Эта норма закреплена в статье 54 Конституции РФ:

"Статья 54

1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон."

а также в статье 4 Гражданского кодекса РФ:

«Статья 4. Действие гражданского законодательства во времени

1. Акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие.

Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом.

2. По отношениям, возникшим до введения в действие акта гражданского законодательства, он применяется к правам и обязанностям, возникшим после введения его в действие. Отношения сторон по договору, заключенному до введения в действие акта гражданского законодательства, регулируются в соответствии со статьей 422 настоящего Кодекса.».

То, что теперь написано в части 4 статьи 4 Технического регламента о требованиях пожарной безопасности является повторением (свободным пересказом) положений статьи 54 Конституции РФ применительно к конкретному закону. И абсолютно им не противоречит. И не вносит никаких новых нюансов и смысловых оттенков, которые некоторые пытаются увидеть.

Этот принцип соблюдался всегда.

Каждый СНиП начинал действие с конкретной даты и распространялся только на объекты, проектирование которых начато после вступления его в силу.

СНиП 21-01-97 «Пожарная безопасность зданий и сооружений» вступил в силу с 1 января 1998 года и будто бы внес некоторый парадокс в эту стройную систему, распространив свое действие на эксплуатируемые объекты.

Но!

1. Он не является нормативным правовым актом и не может содержать обязательных для исполнения правовых норм.

2. Тем более он не может противоречить Конституции РФ.

3. А сама формулировка п. 1.1 СНиП 21-01-97, по моему мнению, связана не с тем, что по замыслу разработчиков на стадии эксплуатации зданий необходимо применять все требования СНиПа. А с тем, что он содержит **отдельные** требования, которые должны применяться на стадии эксплуатации. Такие, как п.п. 4.3, 7.28 — по аналогии с Правилами пожарной безопасности.

4. Правила применения СНиП 21-01-97 были установлены СНиП 10-01-94 «Система нормативных документов в строительстве. Основные положения», в т.ч. пунктом 8.5. И хотя в настоящее время СНиП 10-01-94 отменен, при определении правил применения СНиП 21-01-97, я думаю, правомочно руководствоваться именно п. 8.5 СНиП 10-01-94:

"8.5 На существующие здания и сооружения, запроектированные и построенные в соответствии с ранее действующими нормативными документами, вновь разрабатываемые документы не распространяются, за исключением случаев, когда дальнейшая эксплуатация таких зданий и сооружений в соответствии с новыми данными приводит к недопустимому риску для безопасности жизни и здоровья людей. В таких случаях компетентные органы исполнительной власти или собственник объекта должны принять решение о реконструкции, ремонте или сносе существующих зданий и сооружений."

При изменении функционального назначения существующих зданий (сооружений) или отдельных помещений в них должны применяться действующие нормативные документы в соответствии с новым назначением этих зданий или помещений."

3) В отличие от ст. 301 ГК комментируемая статья предоставляет собственнику защиту от действий, не связанных с лишением владения. Такой иск называется негаторным и направлен на защиту правомочий пользования и распоряжения имуществом. Например, при рассмотрении конкретного дела было установлено, что помещение, принадлежащее обществу с ограниченной ответственностью на праве собственности, соприкасается с помещением, арендуемым акционерным обществом. Последнее установило металлическую дверь, которая на день рассмотрения спора была замурована и закрывала доступ в помещение истца. Арбитражный суд в соответствии со ст. 304 ГК иск удовлетворил, обязав ответчика устранить препятствие в пользовании нежилым помещением его собственником

3) ГК РФ Статья 304. Защита прав собственника от нарушений, не связанных с лишением владения

Собственник может требовать устранения всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения.

ВОПРОСЫ

1) Публично-правовые образования как субъекты права публичной собственности.

Очевидно, что публично-правовые образования характеризуются множественностью субъектов. К ним относится не только Российская Федерация в целом, но и субъекты Федерации, и [муниципальные образования](#). Ясно также и то, что они неоднородны. Российская Федерация и ее субъекты являются государственными образованиями, а представляющие их органы входят в систему [органов государственной власти](#). В отличие от них [органы местного самоуправления](#) не относятся к органам [государственной власти](#), хотя и обладают определенными властными полномочиями.

В настоящее время традиционна концепция, согласно которой субъектом [права](#) является публично-правовое образование, обладающее двойным статусом. С одной стороны, оно обладает властными полномочиями, с другой - является самостоятельным и равноправным участником гражданско-правовых отношений. В современной литературе предлагается и иной подход, заключающийся в разграничении двух одноименных лиц: в публично-правовых отношениях действует публично-властная организация, а в гражданских - хозяйственная публичная организация. Это два разных субъекта, которые только носят одно название (например, Российская Федерация).

Дискуссии о субъектах [права публичной собственности](#). Вопрос о субъектном составе права публичной собственности на протяжении многих лет остается спорным.

В советский период после закрепления в законодательстве господства государственной социалистической собственности в литературе долгое время не мог быть установлен субъект права [государственной собственности](#). Одна за другой появлялись и сменяли друг друга разные теории:

- собственности [государственных органов](#) как обособленно хозяйствующих субъектов (частными собственниками признавались государственные органы, за которыми закреплялось имущество);
- меновая (государство рассматривалось как обычный частный собственник товара);
- фидуциарная (советский трест является в отношении предоставленного ему имущества подобием римского фидуциария); Фидуциарий - это **лицо, которое имеет юридические или этические доверительные отношения с одной или несколькими другими сторонами** (лицом или группой лиц). Как правило, фидуциарий предусмотрительно заботится о

деньгах или других активах для другого человека. Одна сторона, например корпоративная трастовая компания или трастовый отдел банка, выступает в качестве фидуциара другой стороны, которая, например, доверила средства фидуциару на хранение или инвестирование.

- товарной собственности государства (государство как собственник предоставленного тресту имущества выступает в виде особого [юридического лица](#), признаваемого формальным собственником);
- разделенной собственности (одно и то же имущество оказывается собственностью и государства, и отдельного госоргана) .

Поэтому появилась теория многоуровневого характера публичной собственности, которая объявлялась вынужденным этапом перехода от монополистической собственности к рыночным отношениям. Под многоуровневым характером понималось сохранение государством статуса собственника первого уровня, в противовес субъектам Федерации - собственникам второго уровня, которые остаются в системе единой государственной власти, поэтому не могут быть действительно самостоятельными и независимыми.

В настоящее время, после обновления приватизационного законодательства, ситуация вновь изменилась в сторону увеличения независимости регионов. Но единства мнений среди ученых опять не наблюдается. Можно выделить следующие точки зрения по рассматриваемой проблеме:

1. публичные собственники являются независимыми и равноправными собственниками своего имущества;
2. теория многоуровневого характера государственной собственности;
3. теория разделенной, рассеченной собственности.

Авторы последней теории видят в ст. 214 ГК указание на общую собственность, хотя эта норма явно разделяет имущество, принадлежащее Российской Федерации, и имущество, принадлежащее субъектам Федерации. Основываясь на такой ошибочной посылке, ее сторонники выделяют помимо противостоящих собственников - Российской Федерации и ее субъектов, еще и третьего публичного собственника, субординирующего отношения собственности - российское государство. При этом, по их мнению, системный подход требует аналогичного решения вопроса и для [муниципальной собственности](#), которая тоже должна определяться на трех уровнях.

Кроме того, в последнее время особую актуальность приобрел вопрос о выделении еще одного публичного собственника. Такой подход основан на использовании в [Конституции РФ](#) двух терминов: "народ Российской Федерации" и "народы, проживающие на соответствующей территории", в том числе применительно к владению и пользованию природными ресурсами. В некоторых нормативных актах о природных ресурсах также говорится как о публичном достоянии народа России (например, лесной фонд). Поэтому предлагается объявить некоторые природные ресурсы (земли общего пользования, недра, др.), обладающие большой социально-экономической значимостью и являющиеся основой государственной безопасности, общегосударственной собственностью или общим достоянием народов России. Такую особую собственность предлагается рассматривать как "иную [форму собственности](#)", допускаемую законом. К тому же это позволит решить актуальную на сегодняшний день проблему разграничения собственности между Российской Федерацией и ее субъектами. Уникальные для [общества](#) объекты национального достояния должны иметь особый правовой статус, неподвластный даже государству, основанный на предоставлении им охраны без права изменять их правовой режим.

Другие исследователи, поддерживая взгляд на природные ресурсы как на объект, требующий особого правового режима, вообще не согласны рассматривать их в качестве [объекта права](#) собственности. Поскольку они создавались без участия [человека](#), отсутствуют нравственные основания притязать на обладание ими на праве собственности. Поэтому необходимо объявить их общим достоянием, не принадлежащим

на праве собственности никакому конкретному субъекту. Данный подход, по сути, приводит к появлению "ничейного" имущества, т.е. создает почву для неопределенности и бесхозяйственности.

Подводя итог, отметим, что российский законодатель выделяет лишь трех публичных собственников - Российскую Федерацию, субъектов Федерации и муниципальные образования. При этом общая направленность современного законодательства на протяжении последних лет заключается в придании каждому из них действительной самостоятельности и независимости.

Виды права публичной собственности. Основная классификация права публичной собственности проводится по такому критерию как субъект права собственности.

Публичная собственность в соответствии с Гражданским кодексом делится на государственную и муниципальную.

Муниципальная собственность - это имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям. Муниципальное образование - это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ или внутригородская территория города федерального значения.

Согласно п. 2 ст. 8, ст. 130 Конституции РФ и п. 1 ст. 212 ГК муниципальная собственность является отдельной формой собственности, существующей параллельно с государственной и частной. Но поскольку она, как и государственная, призвана обеспечивать общественные, а не частные интересы, ее следует рассматривать в качестве разновидности публичной собственности.

По своему характеру, правовой природе, принципам [правового регулирования](#) право муниципальной собственности действительно очень близко к праву государственной собственности. Но в то же время оно обладает некоторыми отличиями:

- его субъекты не обладают суверенитетом;
- его объектом не может быть имущество, изъятое из оборота;
- имущество, ограниченное в обороте, может быть его объектом только в силу прямого указания закона;
- принципы отнесения земли и других природных ресурсов к муниципальной собственности аналогичны принципам отнесения к частной и противопоставляются законодательством принципам отнесения к государственной собственности.

В свою очередь, государственная собственность подразделяется на федеральную и собственность субъектов Федерации.

Федеральная собственность - это имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации. Субъектом права федеральной собственности является Российская Федерация. Круг объектов федеральной собственности не ограничен, поскольку в собственности Российской Федерации может находиться любое имущество.

Государственной собственностью также признается имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам. В правовой литературе отмечается, что хотя субъекты Федерации и являются государственными образованиями, они не обладают суверенитетом, не являются государствами в точном смысле слова, поэтому называть их собственностью государственной не обоснованно. Для этого предлагаются иные термины, например региональная собственность.

Состав объектов собственности субъектов Федерации является более узким, чем федеральной собственности - в него не могут входить объекты исключительной федеральной собственности.

Таким образом, в зависимости от субъекта права собственности публичная собственность делится на: а) федеральную; б) субъекта Федерации; в) муниципальную.

В настоящее время важной проблемой является формирование единообразного механизма разграничения различных видов публичной собственности.

Особо остро стоит вопрос о разграничении собственности в так называемых сложносоставных или двухуровневых субъектах Федерации: согласно ст. 66 Конституции РФ некоторые автономные округа входят в состав края или области. Как правило, перечень полномочий таких округов оказывается урезанным. Разграничение собственности субъекта Федерации и входящего в его состав округа в основном производится на договорной основе, т.е. на основе заключенных между ними соглашений о разграничении собственности. Последние в основном предусматривают, что органы автономного округа осуществляют на своей территории все полномочия органов государственной власти субъекта Федерации, а субъект Федерации разрабатывает концепцию развития региона, и собственником имущества, как правило, остается сам субъект Федерации.

Определенную проблему представляет также разграничение собственности, относящейся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Совместное ведение не создает общей собственности. Под предметом совместного ведения понимается сфера общественных отношений, регулирование которых отнесено Конституцией РФ и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъекта Федерации. Статья 72 Конституции РФ относит к совместному ведению вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также вопросы разграничения государственной собственности. По этим вопросам должны быть приняты федеральные законы. До их издания субъекты Федерации могут осуществлять собственное правовое регулирование этих вопросов, но после принятия федерального закона законы субъекта Федерации должны быть приведены в соответствие с федеральным законом.

3) Объекты права публичной собственности

Вещи как объекты права публичной собственности. Как известно, все вещи делятся на движимые и недвижимые. Среди недвижимого имущества особое место занимают предприятия как имущественные комплексы.

Особо законодатель выделяет вещи, которые могут находиться только в государственной собственности - объекты исключительной собственности. Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" позволяет сделать вывод, что исключительной может быть только федеральная собственность. В соответствии с данным постановлением к исключительной федеральной собственности относятся объекты:

составляющие основу национального богатства страны (объекты историко-культурного и природного наследия и художественные ценности, др.);

необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и управления и решения общероссийских задач (государственная казна, имущество вооруженных сил, вузов, научно-исследовательских учреждений и иное имущество);

оборонного производства (предприятия, производящие системы и элементы вооружения, др.);

отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства в целом и развитие других отраслей народного хозяйства России (предприятия добывающей промышленности, предприятия топливно-энергетического комплекса, др.);

прочие объекты.

Кроме исключительной федеральной собственности выделяется федеральная собственность, которая может передаваться в собственность субъектов Федерации - имущество, которое может находиться в любой государственной собственности, как федеральной, так и в региональной. К такому имуществу в соответствии с названным постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 относятся, например, зверосовхозы, предприятия автомобильного транспорта, рыбопромысловой промышленности, атомного и энергетического машиностроения, средние специальные и профессиональные учебные заведения и проч.

Объекты публичной собственности, указанные в Приложении N 3 к постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1, независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются в муниципальную собственность (жилищный и нежилой фонд, находящийся в управлении местной администрации, жилищно-эксплуатационные предприятия и ремонтно-строительные предприятия, объекты инженерной инфраструктуры городов, др.). Не указанное в названном постановлении имущество передается в государственную собственность субъектов Федерации по предложению их органов. До момента определения соответствующего собственника этих объектов они относятся к федеральной собственности.

Таким образом, законодатель выделяет следующие виды объектов публичной собственности: а) исключительной федеральной собственности; б) федеральной собственности, которые могут передаваться в собственность субъектов Федерации; в) собственности субъектов Федерации; г) муниципальной собственности.

Ценные бумаги. Ценные бумаги относятся к объектам права публичной собственности, если публично-правовые образования не являются их эмитентами. В противном случае ценные бумаги удостоверяют определенные обязательства публично-правовых образований перед их держателями (например, государственные и муниципальные облигации). Но если публично-правовое образование приобретает выданные другими субъектами ценные бумаги, то последние как особые вещи являются имуществом публично-правового образования. Например, к такому имуществу относятся акции акционерных обществ, удостоверяющие участие публично-правового образования в юридических лицах.

Акционерные общества с участием публично-правовых образований возникли в ходе приватизации. Особенности таких обществ определяются законами и иными правовыми актами о приватизации (п. 3 ст. 96 и п. 5 ст. 98 ГК, п. 5 ст. 1 Федерального закона "Об акционерных обществах"). Публично-правовые образования могут быть акционерами только открытых акционерных обществ (п. 4 ст. 7 названного Закона). Отличительной характеристикой такого имущества, как акции, является то, что они выступают одновременно и предметом управления публичным имуществом, и средством управления акционерным обществом.

Земля. Как публичная собственность земля имеет особый правовой режим. Прежде всего это касается способов определения конкретного собственника и порядка распоряжения этим объектом.

Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 не распространяется на земли. Порядок разграничения земельных объектов устанавливается иными нормативными актами. С недавних пор концепция публичной земельной собственности в законодательстве существенно изменилась.

Прежним законодательством предусматривалось обязательное определение конкретного публичного собственника каждого земельного участка, не находящегося в частной собственности. В настоящее время законодатель закрепил дуализм публичной земельной собственности. В соответствии с ним все публичные земли делятся на земли, находящиеся:

в собственности конкретного публичного собственника;

в неразграниченной бессубъектной публичной собственности.

Разграничение земель первой категории требует государственной регистрации права собственности, для которой достаточно заявления исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, либо действующего по их поручению лица. Перечень документов, необходимых для государственной регистрации права публичной собственности утверждается Правительством РФ.

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" (с последующими изм. и доп.) закрепил исчерпывающий перечень земельных участков, право собственности на которые подлежит разграничению:

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующего публичного образования;

земельные участки, предоставленные органам власти соответствующего публичного образования, а также казенным предприятиям, унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами власти соответствующего публичного образования;

иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

Все иные земли находятся вне разграниченной публичной собственности. Распоряжение ими в соответствии с Федеральным законом "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Такое решение проблемы разграничения публичной собственности на землю, остро стоявшей перед законодателем в последнее десятилетие, позволит избежать споров между публичными собственниками и вносит определенную ясность в вопрос распоряжения земельными участками. Но тут же встают многие другие вопросы, касающиеся правовой природы неразграниченной собственности, - кто является субъектом такого права собственности, возникает ли общая собственность на землю, как осуществляются владение и пользование неразграниченными объектами и др.

Особым правовым режимом обладают земельные участки общего пользования - не закрытые для общего доступа земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на которых граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и собственником (п. 1 ст. 262 ГК). Особенностью таких объектов является фактическая невозможность для собственника осуществлять правомочия права собственности. Можно сказать, что право собственности на них заменяется правом "верховенства". Такая черта представляется вполне оправданной, поскольку публично-правовое образование имеет лишь публичные интересы, а публичный интерес в данном случае как раз и состоит в обеспечении свободного доступа на эти земли всем желающим.

Иные природные объекты. Природные ресурсы как объекты, имеющие особое значение для сохранения безопасности государства и обеспечения экологических прав граждан, имеют особый правовой режим. Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-I на них не распространяется. Их правовой режим устанавливается нормативными актами об отдельных видах природных ресурсов.

В то же время Приложение 1 к постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 в качестве объектов, относящихся к исключительной федеральной собственности, называет природные объекты, составляющие основу национального богатства страны:

ресурсы континентального шельфа, территориальных морских вод и морской экономической зоны Российской Федерации;

охраняемые или особым образом используемые природные объекты (заповедники, в том числе биосферные), национальные природные парки, курорты, а также заказники, имеющие общереспубликанское значение.

Кроме того, закрепляют исключительную федеральную собственность на некоторые природные объекты (например, на недра) и иные законы.

В целом же природные ресурсы могут находиться как в частной, так и в публичной собственности. Согласно п. 2 ст. 214 ГК природные ресурсы, не имеющие конкретного собственника, относятся к государственной собственности.

Поскольку природные ресурсы являются специфичными объектами, имеют особое значение не только для ныне живущих, но и для будущих поколений, обладают признаком исчерпаемости при невозможности создания их человеком, в литературе (особенно по государственному праву) распространена концепция особого режима для природных ресурсов, отличного от режима материальных объектов социальной среды. Такой режим должен создавать баланс, чтобы, удовлетворяя некий оптимальный объем потребностей человека, природа сохранялась в благоприятном состоянии.

Более того, в настоящее время ученые дискутируют относительно того, могут ли природные ресурсы вообще быть объектом права собственности. Ряд ученых считают их вещами, хотя и имеющими некоторые особенности в правовом режиме. Другие ученые разделяют их на две группы: одна часть природных ресурсов является вещами (они извлечены из природной среды при помощи вложенного труда и вовлечены в хозяйственный оборот: древесина, отведенные для природопользования карьеры, отдельные земельные участки, добытые полезные ископаемые), а вторая часть не является вещами, а значит, не может быть объектом права собственности (неизвлеченные природные ресурсы являются частью природной среды, естественными экосистемами: залегающие в недрах полезные ископаемые, лесной фонд, земли сельскохозяйственного назначения, др.). Третья группа ученых настаивает, что природные ресурсы вообще не обладают многими признаками вещей, а значит, вещами не являются, и поэтому не могут быть объектом права собственности.

Тем не менее действующее законодательство объявляет природные ресурсы вещами, как правило, ограниченными в обороте. При этом в последнее время прослеживается явная тенденция к увеличению оборотоспособности данного объекта. Так, Концепция развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003-2010 годы предполагает сохранение государственной собственности на леса только до 2010 г. Управление лесным фондом в настоящее время осуществляют регионы, которые активно переводят лесной фонд в земли иных категорий. Новый Водный кодекс основан на преимущественном использовании диспозитивных методов, договорного начала и не предусматривает лицензирования водопользования.

В литературе отмечается, что приватизация лесов и многих водных объектов не имеет экономического смысла, не отвечает публичным интересам и более целесообразным было бы полное изъятие таких объектов из оборота либо закрепление права собственности не за конкретным собственником, а за "народом", объявление их национальным достоянием. Высказывается даже мнение, что сохранить суверенитет и территорию Россия сможет только в случае отмены ст. 9 Конституции РФ, провозглашающей право частной собственности на природные ресурсы, так как ее сочетание со ст. 62 Конституции РФ, уравнивающей права граждан и не граждан Российской Федерации, представляет угрозу ее национальной безопасности и территориальной целостности.

В целом же общими тенденциями в мире являются сохранение или даже возвращение государственной собственности на природные ресурсы. Приоритет отдается рациональному их использованию и сохранению для настоящего и будущих поколений.

4) Осуществление права публичной собственности

Казна. Существует два основных способа реализации права публичной собственности. Первый состоит в непосредственном осуществлении правомочий собственника публично-правовым образованием, когда он выступает в гражданском обороте от своего имени через уполномоченные органы и лица. Такая реализация возможна только в отношении имущества, составляющего казну публично-правового образования, т.е. нераспределенного между иными субъектами права. Второй способ заключается в передаче публичной собственности специально созданным для этой цели лицам, чтобы они, выступая в обороте от собственного имени, осуществляли все правомочия права собственности. Собственником такого имущества остается публично-правовое образование, а юридическим лицам, которым имущество передается, предоставляются ограниченные вещные права на него - право хозяйственного ведения или право оперативного управления.

Казна - это форма объединения имущества публично-правового образования. В соответствии со ст. 214, 215 ГК казну публично-правового образования составляют средства соответствующего бюджета и иное имущество, не закрепленное за государственными или муниципальными предприятиями или учреждениями.

В литературе предлагается выделять три составные части казны:

денежные средства (бюджет);

объекты специального назначения, используемые в публичных целях, не подлежащие отчуждению;

иное имущество, не закрепленное на правах хозяйственного ведения или оперативного управления.

Особенности правового режима такой части казны, как средства бюджета, устанавливаются нормами бюджетного законодательства. Согласно ст. 6 БК бюджет - это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. В России действует казначейская система исполнения бюджета, при которой все операции с бюджетными средствами осуществляет Федеральное казначейство на основе отражения всех операций и средств бюджета в системе балансовых счетов Казначейства. Для исполнения бюджета органы Федерального казначейства открывают единый счет федерального бюджета в Банке России, а в некоторых случаях - в иных кредитных организациях. Казначейская система позволяет соблюсти принципы достоверности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств и гарантировать права получателей бюджетных средств.

При этом необходимо учитывать, что денежные средства на расчетном счете банка - это не имущество, а имущественное право требования клиента к банку. Поэтому средства бюджетов не являются объектами права собственности публично-правовых образований.

К объектам специального назначения можно отнести следующие виды имущества:

Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней - совокупность драгоценных металлов (золота, серебра, платины и металлов платиновой группы) и драгоценных камней (природных алмазов, изумрудов, рубинов, сапфиров, александритов, природного жемчуга, уникальных янтарных образований), составляющих часть золотовалютных резервов Российской Федерации, предназначенная для обеспечения производственных, финансовых, научных, социально-культурных и иных потребностей Российской Федерации. Данный фонд состоит из Алмазного фонда (неделимого и неотчуждаемого) и Золотого запаса (используемого для осуществления финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей при чрезвычайных ситуациях). По согласованию с Правительством РФ может создаваться также соответствующий государственный фонд субъекта Федерации;

Государственный резерв - особый федеральный общероссийский запас материальных ценностей, предназначенный для использования на цели, предусмотренные законом (для мобилизационных нужд Российской Федерации, обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, запасы стратегических материалов и товаров);

государственная часть музейного фонда - музейные предметы и музейные коллекции, находящиеся в федеральной собственности и собственности субъектов Федерации;

публично-правовая часть Архивного фонда РФ - архивные документы (юридические акты, градостроительная документация, кино-, фото-, видеодокументы, рукописи, рисунки, чертежи, дневники, мемуары и др.), включенные в состав Архивного фонда РФ на основании экспертизы ценности документов. Архивный фонд может находиться в федеральной, муниципальной собственности и собственности субъектов Федерации.

Как правило, для управления вышеперечисленным имуществом создаются специальные организации, которые наделяются имуществом на праве хозяйственного ведения или оперативного управления и которым передаются объекты специального назначения для хранения. Но права оперативного управления на объекты специального назначения у таких организаций не возникает. Эти предметы являются неотчуждаемыми.

Что касается "иного незакрепленного имущества", составляющего казну, то к нему относятся земля и иные природные ресурсы, ценные бумаги, иные вещи, не распределенные конкретным владельцам на условиях ограниченных вещных прав.

Все имущество, составляющее казну, обеспечивает государственный долг. Публично-правовое образование отвечает по своим обязательствам всем своим казенным имуществом (кроме объектов исключительной собственности, изъятой из оборота), т.е. не закрепленным за определенными юридическими лицами (абз. 5 п. 2 ст. 113, абз. 1 п. 1 ст. 126 ГК).

Особенности осуществления права собственности на акции. Особенности осуществления права собственности установлены в законодательстве относительно управления акциями. Осуществление права собственности публично-правовым образованием на акции проводится двумя способами:

через назначение представителей государства в открытом акционерном обществе;

через передачу акций в доверительное управление.

Первый способ регламентируется постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. Права акционера от имени Российской Федерации осуществляет Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, которое назначает представителей и выдает им доверенности на участие в общем собрании акционеров и совете директоров акционерного общества. Позиция акционера отражается в письменных директивах, выдаваемых представителю вместе с доверенностью. В совете директоров интересы Российской Федерации представляют лица, избранные из числа кандидатов, выдвинутых акционером - Российской Федерацией.

Если принято решение об использовании специального права - "золотой акции", представители в совет директоров и ревизионную комиссию акционерного общества назначаются Правительством РФ по представлению Минэкономразвития России, подготовленному Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом по согласованию с федеральными агентствами или федеральным органом.

Передача акций публично-правовых образований в доверительное управление осуществляется на основании Указов Президента РФ и в соответствии с гражданским законодательством. Передача акций в управление юридическим и физическим лицам осуществляется на принципах публичности и гласности по итогам конкурса на право заключения договора доверительного управления акциями, который проводится по решению Правительства РФ. Обязательными условиями такого договора должны быть: запрет для доверительного управляющего распоряжаться акциями, а также обязательное согласование с уполномоченным органом позиции при голосовании на общем собрании акционеров по ряду вопросов (например, при реорганизации и ликвидации общества, эмиссии ценных бумаг, утверждении годовой отчетности, заключении крупной сделки).

Особые права предоставляет так называемая "золотая акция". Термин "золотая акция" в законодательстве используется в кавычках, поскольку данный инструмент не обладает признаками ценной бумаги (в частности, он неотчуждаем, не имеет признака публичной достоверности и др.). Это - специальное право, позволяющее управлять собственностью, которая ранее была публичной, чтобы сохранить ее назначение и контролировать использование. Таким образом, сама "золотая акция" - это не имущество и не объект права собственности.

"Золотая акция" позволяет государству сохранить контроль над предприятием после преобразования унитарного предприятия в акционерное общество. В соответствии со ст. 38 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. "О приватизации государственного и муниципального имущества" "золотая акция" предоставляет ее держателю (Российской Федерации или ее субъекту) право вето при принятии собранием акционеров некоторых решений (например, об изменении устава, реорганизации и ликвидации общества, заключении крупной сделки или сделки с заинтересованностью и др.).

Решение о выпуске "золотой акции" может быть принято Правительством РФ или органом субъекта Федерации при приватизации имущественного комплекса унитарного предприятия или принятии решения об исключении открытых акционерных обществ из перечня стратегических организаций независимо от количества акций, находящихся в государственной собственности. Принявший решение о выпуске "золотой акции" орган назначает представителя в совет директоров и ревизионную комиссию общества и утверждает Положение, на основании которого действует представитель. Последний может вносить предложения в повестку дня годового общего собрания, требовать созыва внеочередного общего собрания и участвовать в общем собрании акционеров с правом вето. Места представителей государства в совете директоров и ревизионной комиссии не учитываются при выборах членов этих органов общества. "Золотая акция" используется с момента отчуждения из государственной собственности 75% акций открытого акционерного общества и действует до принятия решения о его прекращении.

Осуществление права собственности на имущество, обособленное от казны и закрепленное за юридическими лицами. Часть публичной собственности обособляется от казны и передается созданным государственным и муниципальным унитарным предприятиям, а также некоммерческим организациям - учреждениям. Кроме того, некоторые государственные органы имеют статус юридических лиц-учреждений. Названные организации обладают имуществом на ограниченном вещном праве, а собственником его остается публично-правовое образование, создавшее юридическое лицо. Создаваться они могут только в случаях, указанных в законе (например, основания учреждения унитарного предприятия названы в п. 4 ст. 8 Федерального закона "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях").

Значение и перспективы ограниченных вещных прав, на которых передается юридическим лицам закрепленное имущество, не получили однозначную оценку в современной науке. Ряд авторов считает права хозяйственного ведения и оперативного управления искусственными конструкциями, придуманными в практике социалистической экономики, от использования которых необходимо отказаться в современных условиях. Другие исследователи полагают, что несвойственная нормальному товарному обороту ситуация, при которой юридическое лицо не является собственником имущества, - следствие переходного периода российской экономики. Они предлагают заменить неэффективные унитарные предприятия на иную форму хозяйствования - на акционерные общества. Но их противники утверждают, что неэффективность унитарных предприятий вызвана не недостатками права хозяйственного ведения, а неумением публично-правовых образований и их представителей управлять имуществом, отсутствием действенных механизмов соблюдения общественных интересов в стране. Поэтому право хозяйственного ведения и право оперативного управления могут стать эффективным орудием управления публичной собственностью, а сторонники обратного подхода опираются не на доказательства, а на идеологические предпосылки.

Согласно ст. 126 ГК юридические лица, созданные публично-правовым образованием, не отвечают по его обязательствам, а публично-правовое образование не отвечает по обязательствам созданных им юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом. Такие случаи предусмотрены Гражданским кодексом, а также нормативными актами об отдельных юридических лицах.

Поскольку публично-правовое образование остается собственником переданного имущества, для его сохранности и использования в публичных интересах законом предусмотрены особые механизмы. Так, унитарное предприятие обладает, в отличие от иных коммерческих организаций, специальной правоспособностью. В силу этого сделка, совершенная юридическим лицом в противоречии с целями деятельности, указанными в уставе, может быть признана судом недействительной по иску этого юридического лица, его учредителя или государственного органа, если другая сторона в сделке знала о ее незаконности (ст. 173 ГК). Таким образом, публичное имущество передается юридическому лицу с условием сохранения его назначения. Получение прибыли хотя и является основной целью деятельности коммерческой организации, но в отношении унитарных предприятий может рассматриваться только как средство для достижения других целей - общенациональных. В силу этого многие исследователи ставят вопрос о спорности отнесения унитарных предприятий к числу коммерческих организаций.

Кроме того, у собственника остаются некоторые правомочия в отношении переданного и закрепленного имущества, объем которых определен законом. Правомочия собственника проявляются двояко:

1) ряд действий, влекущих правовые последствия для юридического лица, может совершать только сам собственник (принятие решения о создании, реорганизации и ликвидации, утверждение и изменение устава, назначение на должность руководителя, утверждение бухгалтерской отчетности и др.);

2) ряд действий совершается только с согласия собственника (крупные сделки, сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, иными обременениями, участие в юридических лицах и в объединениях юридических лиц, создание филиалов и представительств и др.).

Кроме того, собственник имущества унитарного предприятия вправе обращаться в суд с исками о признании оспоримой сделки недействительной и применении последствий недействительности ничтожной сделки, а также истребовать имущество унитарного предприятия из чужого незаконного владения.

Поскольку в вышеперечисленных случаях публично-правовое образование выступает в качестве носителя публичной власти, а не собственника, названные действия следует квалифицировать как односторонние сделки, хотя они и облекаются в форму распорядительного акта (например, распоряжение органа по управлению имуществом о закреплении на праве оперативного управления за учреждением того или иного объекта). Такой распорядительный акт не может рассматриваться как акт государственных органов и органов местного самоуправления, предусмотренный в подп. 2 п. 1 ст. 8 ГК в качестве самостоятельного основания возникновения гражданских прав и обязанностей; он является только предусмотренной формой волеизъявления уполномоченного органа.

В то же время унитарные предприятия и учреждения являются самостоятельными юридическими лицами. Собственник не может произвольно ограничивать полномочия обладателей ограниченных вещных прав на имущество, например изымать, передавать в аренду либо иным образом распоряжаться закрепленным имуществом. Акты государственных органов и органов местного самоуправления по распоряжению таким имуществом должны признаваться недействительными по требованиям юридических лиц.

От имени публично-правового образования полномочия собственника осуществляют:

федеральные органы исполнительной власти в отношении находящихся в их ведении унитарных предприятий по согласованию с Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (утверждение устава, назначение руководителя, согласование приема на работу главного бухгалтера, утверждение программы деятельности предприятия, согласование заключения некоторых сделок, утверждение отчетов и др.);

Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом, которое:

- а) утверждает аудитора, формирует уставный капитал, утверждает передаточный акт или разделительный баланс в отношении всех унитарных предприятий;
- б) осуществляет иные полномочия в отношении субъектов, не находящихся в ведении федеральных органов.

Согласование сделок производится также Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом. Решение о согласовании сделки принимается в течение месяца с момента внесения предложения унитарным предприятием в Агентство с обоснованием и необходимыми документами для заключения сделки. Сделки по продаже имущества осуществляются путем продажи имущества на аукционе, организатором которого выступает предприятие или по договору с ним другое лицо.

Закрепление части публичного имущества за юридическими лицами позволяет публично-правовым образованиям, сохраняя целевое назначение имущества и контроль за его использованием, переложить бремя содержания на других субъектов. Кроме освобождения публично-правового образования от издержек по управлению имуществом, обособление от казны части имущества уменьшает ту часть публичной собственности, на которую может быть наложено взыскание по долгам публичного собственника.