



А.В. Винницкий

ПУБЛИЧНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ


СТАТУТ
МОСКВА 2013

УДК 347.2
ББК 67.404.1
В 48

Рецензенты:

Гаджиев Гадис Абдуллаевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, судья Конституционного Суда РФ;

Ноздрачев Александр Филиппович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ;

Старилов Юрий Николаевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой административного и муниципального права Воронежского государственного университета

Винницкий А.В.

В 48 **Публичная собственность.** — М.: Статут, 2013. — 732 с.

ISBN 978-5-8354-0941-9 (в пер.)

Книга посвящена правовым аспектам публичной собственности. Автор, в частности, подробно рассматривает и систематизирует действующее законодательство, связанное с формированием и использованием публичного имущества; анализирует вопросы его предоставления частным лицам; демонстрирует различие в правовых режимах объектов публичной собственности на примере земельных участков, сети дорог общего пользования и т.д. В работе использованы юридические конструкции и инструменты, сложившиеся в рамках соответствующих доктрин стран континентальной системы права. В целях обеспечения полноты и комплексности анализа законодательства о публичной собственности автором обобщена обширная судебная-арбитражная практика.

Книга предназначена для научных работников, преподавателей, студентов, аспирантов, практикующих юристов, государственных и муниципальных служащих, всех тех, кто интересуется проблемами публичной собственности и участия публичных образований в имущественных отношениях.

УДК 347.2
ББК 67.404.1

ISBN 978-5-8354-0941-9

© А.В. Винницкий, 2013
© Издательство «Статут», редподготовка, оформление, 2013

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

Краткое содержание.....	3
Оглавление	5
Сокращения	16
Введение	18

РАЗДЕЛ I. ДОКТРИНА ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ: ОТ ЗАРОЖДЕНИЯ К СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ

КОМПЛЕКСНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	22
---	-----------

Глава 1. Развитие учений о публичной собственности и публичных вещах: исторический и сравнительно- правовой аспекты	22
Глава 2. Общие положения доктрины публичной собственности в современной России.....	85
Глава 3. Система комплексного правового регулирования отношений публичной собственности с позиций российской доктрины.....	147

РАЗДЕЛ II. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО

РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	181
--	------------

Глава 4. Административно-имущественное право: постановка проблемы	181
Глава 5. Административные акты и договоры в отношении публичного имущества	223
Глава 6. Планирование в отношении публичного имущества.....	257
Глава 7. Формирование составов публичного имущества.....	277
Глава 8. Управление сформированными составами публичного имущества: общая характеристика	329
Глава 9. Учет и контроль в отношении публичного имущества.....	386

РАЗДЕЛ III. ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ 405

Глава 10. Управление публичным имуществом, предназначенным для общего пользования 405

Глава 11. Управление публичным имуществом, обеспечивающим индивидуальные экономические потребности 446

Глава 12. Управление публичным имуществом, обеспечивающим публично значимую деятельность органов власти и созданных ими организаций 474

РАЗДЕЛ IV. ЭРОЗИЯ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ 559

Глава 13. Трансформация объектов федеральной собственности в имущество публичных юридических лиц 559

Глава 14. Правовое положение государственных корпораций как публичных юридических лиц 586

Глава 15. Механизм управления имуществом государственных корпораций 621

БИБЛИОГРАФИЯ 644

1. Литература 644

2. Нормативные акты и законопроекты 677

3. Судебно-арбитражная практика 721

ОГЛАВЛЕНИЕ

Краткое содержание.....	3
Оглавление	5
Сокращения	16
Введение	18

РАЗДЕЛ I. ДОКТРИНА ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ: ОТ ЗАРОЖДЕНИЯ К СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ КОМПЛЕКСНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Глава 1. Развитие учений о публичной собственности и публичных вещах: исторический и сравнительно-правовой аспекты	22
---	-----------

§ 1. Учение о публичных вещах в римском праве: истоки современных концепций.....	22
---	-----------

1.1. Понятие публичных вещей по римскому праву	23
1.2. Особенности правового режима публичных вещей по римскому праву	27

§ 2. Правовые системы, воспринявшие доктрину публичной собственности	30
---	-----------

2.1. Генезис и содержание доктрины публичной собственности во Франции	30
2.2. Распространение доктрины публичной собственности	43

§ 3. Правовые системы, отвергнувшие доктрину публичной собственности	55
---	-----------

3.1. Генезис и содержание доктрины «модифицированной частной собственности» в Германии	55
3.2. Распространение доктрины «модифицированной частной собственности»	68

§ 4. Учение о публичных вещах и публичной собственности в русском дореволюционном праве	71
--	-----------

4.1. Публичные вещи в гражданском законодательстве и цивилистической науке	73
4.2. Зарождение доктрины публично-вещного права в науке административного права	78

Глава 2. Общие положения доктрины публичной собственности в современной России	85
§ 1. Понятие публичной собственности	85
1.1. Многозначность категории «собственность»: субъективное право, имущество, правовой институт, вид общественных отношений	85
1.2. Публичная форма собственности и ее юридическое опосредование	88
§ 2. Субъективное право публичной собственности как «видоизмененное» право собственности	99
2.1. Особенности возникновения, прекращения и осуществления права публичной собственности	100
2.2. Особенности содержания права публичной собственности: взаимосвязь правомочий и обязанностей публичного собственника	102
§ 3. Публичное имущество как объект права публичной собственности	106
3.1. Понятие публичного имущества и его критерии	106
3.2. Публичное имущество и концепция общенародного достояния	110
3.3. Недостаточность частноправовой классификации публичного имущества	115
3.4. Публично-правовая классификация государственного и муниципального имущества	118
3.5. Перспективы расширения границ понятия публичного имущества в публичном праве	121
§ 4. Субъекты права публичной собственности	128
4.1. Ограничение правоспособности публичных образований как собственников имущества	128
4.2. Публичные образования как собственники и субъекты публичной власти: проблемы соотношения и разграничения статусов	131
§ 5. Правовой режим имущества публичных юридических лиц: постановка проблемы	133
5.1. О понятии публичных юридических лиц	133
5.2. Особенности правового режима имущества публичных юридических лиц	138
§ 6. Правовой режим объектов частной собственности публичного назначения: некоторые дискуссионные вопросы	141
Глава 3. Система комплексного правового регулирования отношений публичной собственности с позиций российской доктрины	147
§ 1. Трехуровневая модель комплексного правового регулирования отношений публичной собственности в России	147

§ 2. Конституционно-правовые основы отношений публичной собственности	151
§ 3. Взаимодействие гражданско-правовых и административно-правовых норм	160
§ 4. Взаимодействие финансово-правовых и административно-правовых норм	169
§ 5. Проблемы соотношения и взаимодействия норм земельного и экологического права с административно-правовыми нормами	172
§ 6. Проблемы соотношения и взаимодействия норм муниципального права с административно-правовыми нормами	178

РАЗДЕЛ II. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Глава 4. Административно-имущественное право: постановка проблемы	181
§ 1. Понятие и предпосылки формирования административно-имущественного права	181
1.1. <i>Понятие административно-имущественного права</i>	181
1.2. <i>Предмет административно-имущественного права</i>	184
1.3. <i>Функция административно-имущественного права</i>	185
§ 2. Административно-имущественное право в системе административного права	187
§ 3. Источники административно-имущественного права	192
3.1. <i>Общая характеристика источников административно-имущественного права</i>	192
3.2. <i>Проблемы совершенствования источников административно-имущественного права</i>	198
§ 4. Структура административно-имущественного права	200
§ 5. Признаки отношений, регулируемых административно-имущественным правом	203
§ 6. Процессуальный аспект административно-имущественных отношений	210
6.1. <i>Административно-процессуальная деятельность в отношении публичного имущества</i>	210
6.2. <i>Проблемы формирования юридического процесса имущественного обеспечения публичных функций</i>	215

Глава 5. Административные акты и договоры в отношении публичного имущества	223
§ 1. Административные акты в отношении публичного имущества	223
1.1. Юридическая квалификация административных актов в отношении публичного имущества: постановка проблемы	224
1.2. Правовой режим административных актов в отношении публичного имущества	228
1.3. Виды административных актов в отношении публичного имущества	232
§ 2. Договоры в отношении публичного имущества	236
2.1. Юридическая квалификация договоров в отношении публичного имущества: постановка проблемы	237
2.2. Правовой режим и виды договоров в отношении публичного имущества	244
2.3. Особенности оспаривания договоров в отношении публичного имущества	249
Глава 6. Планирование в отношении публичного имущества	257
§ 1. Система планирования в отношении публичного имущества: общая характеристика	257
§ 2. Социально-экономическое прогнозирование и планирование	260
§ 3. Комплексное планирование в отношении публичного имущества	264
§ 4. Планирование приватизации и бюджетного инвестирования	268
§ 5. Планирование деятельности созданных публичным собственником организаций	272
Глава 7. Формирование составов публичного имущества	277
§ 1. Составы публичного имущества: понятие и требования при их формировании	277
1.1. Понятие составов публичного имущества	277
1.2. Целевое назначение объектов, входящих в состав публичного имущества	280
1.3. Достаточность объектов, входящих в состав публичного имущества	283
§ 2. Разграничение публичного имущества	285

§ 3. Перераспределение публичного имущества при трансформации функций государства и местного самоуправления	291
3.1. <i>Общая характеристика правового механизма перераспределения публичного имущества</i>	291
3.2. <i>Проблема сроков перераспределения публичного имущества</i>	294
3.3. <i>Проблема перераспределения публичного имущества без согласия передающей стороны</i>	296
3.4. <i>Проблема перераспределения публичного имущества без согласия принимающей стороны</i>	304
3.5. <i>Направления совершенствования правового механизма перераспределения публичного имущества</i>	306
§ 4. Отчуждение и репрофилирование избыточного и непрофильного публичного имущества	307
4.1. <i>Правовые механизмы отчуждения избыточного и непрофильного публичного имущества</i>	307
4.2. <i>Правовой механизм репрофилирования избыточного и непрофильного публичного имущества</i>	313
§ 5. Пополнение составов публичного имущества при их недостаточности	315
5.1. <i>Правовые механизмы государственных и муниципальных закупок имущества в публичную собственность</i>	316
5.2. <i>Концессионный механизм пополнения составов публичного имущества</i>	319
5.3. <i>Правовые механизмы экспроприации</i>	322
5.4. <i>Инвестиционно-комбинированные механизмы пополнения составов публичного имущества</i>	324
Глава 8. Управление сформированными составами публичного имущества: общая характеристика	329
§ 1. Понятие управления публичным имуществом	329
1.1. <i>Критический анализ научных подходов к управлению публичным имуществом</i>	329
1.2. <i>Содержание категории управления публичным имуществом</i>	335
1.3. <i>Управление публичным имуществом в системе функций публичной администрации</i>	340
§ 2. Общие принципы управления публичным имуществом	344
2.1. <i>Соблюдение целевого назначения публичного имущества</i>	344
2.2. <i>Эффективность управления публичным имуществом и его использования</i>	346

2.3. Обеспечение равного доступа к публичному имуществу.....	351
2.4. Развитие открытых информационных систем управления публичным имуществом	353
2.5. Соблюдение публично-правового режима управления публичным имуществом	356
§ 3. Дифференциация управления публичным имуществом.....	359
§ 4. Субъекты управления публичным имуществом	362
4.1. Общая характеристика субъектов управления публичным имуществом	362
4.2. Субъекты управления федеральным имуществом	372
4.3. Субъекты управления региональным имуществом.....	379
4.4. Субъекты управления муниципальным имуществом.....	383
Глава 9. Учет и контроль в отношении публичного имущества	386
§ 1. Учет публичного имущества	386
1.1. Понятие и значение учета публичного имущества.....	386
1.2. Особенности учета федерального имущества	388
1.3. Особенности учета регионального и муниципального имущества	391
§ 2. Контроль в отношении публичного имущества	393
2.1. Понятие и виды контроля в отношении публичного имущества	393
2.2. Особенности контроля за использованием федерального имущества	397
2.3. Особенности контроля за использованием регионального и муниципального имущества.....	402
 РАЗДЕЛ III. ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	
Глава 10. Управление публичным имуществом, предназначенным для общего пользования.....	405
§ 1. Публичное имущество общего пользования.....	405
1.1. Понятие публичного имущества общего пользования	405
1.2. Виды публичного имущества общего пользования.....	408
1.3. Приобретение и прекращение статуса публичного имущества общего пользования	409
§ 2. Субъекты правоотношений, связанных с управлением и общим использованием публичным имуществом	411
2.1. Субъекты управления публичным имуществом общего пользования и привлеченные ими лица	411
2.2. Субъекты общего пользования публичным имуществом	414

§ 3. Содержание правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием публичным имуществом.....	415
3.1. Обязанности и правомочия субъектов управления публичным имуществом общего пользования	415
3.2. Права и обязанности субъектов общего пользования публичным имуществом	417
§ 4. Проблема юридической природы права общего пользования публичным имуществом	419
4.1. Право общего пользования как публично-вещное право	419
4.2. Соотношение права общего пользования и публичного сервитута	424
§ 5. Проблема платности общего пользования публичным имуществом	430
§ 6. Особенности управления автодорогами общего пользования	432
6.1. Автодороги общего пользования как объекты публичной собственности	433
6.2. Субъекты правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием автодорогами	434
6.3. Содержание правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием автодорогами	439
6.4. Специфика правоотношений, связанных с управлением и общим пользованием платными автодорогами	443
Глава 11. Управление публичным имуществом, обеспечивающим индивидуальные экономические потребности	446
§ 1. Публичное имущество, обеспечивающее индивидуальные экономические потребности	446
§ 2. Субъекты правоотношений по поводу публичного имущества, обеспечивающего индивидуальные экономические потребности	449
2.1. Субъекты управления публичным имуществом	449
2.2. Претенденты в отношении публичного имущества, его пользователи и приобретатели	450
§ 3. Предоставление публичного имущества, обеспечивающего индивидуальные экономические потребности	452
3.1. Содержание правоотношений по предоставлению публичного имущества	452
3.2. Административные процедуры предоставления публичного имущества: общая характеристика	454

3.3. Конкурентный (общий) порядок предоставления публичного имущества	457
3.4. Преференциальный порядок предоставления публичного имущества	462
§ 4. Обеспечение надлежащего использования предоставленного публичного имущества	465
4.1. Содержание и форма правоотношений по использованию предоставленного публичного имущества	466
4.2. Правовой режим платы за пользование предоставленным публичным имуществом: некоторые дискуссионные вопросы	468
4.3. Виды пользования предоставленным публичным имуществом	471
Глава 12. Управление публичным имуществом, обеспечивающим публично значимую деятельность органов власти и созданных ими организаций	474
§ 1. Публичное имущество, обеспечивающее публично значимую деятельность	474
1.1. Направления публично значимой деятельности, осуществляемой на базе публичного имущества	474
1.2. Публичное имущество, обеспечивающее предоставление публичных услуг	484
1.3. Публичное имущество, обеспечивающее общезначимую экономическую деятельность	494
1.4. Публичное имущество, обеспечивающее иную публично значимую деятельность	502
§ 2. Субъекты правоотношений по поводу публичного имущества, обеспечивающего публично значимую деятельность	504
2.1. Субъекты, организующие публично значимую деятельность и управляющие публичным имуществом	505
2.2. Субъекты, осуществляющие публично значимую деятельность	506
2.3. Субъекты, в интересах которых осуществляется публично значимая деятельность	510
§ 3. Управление публичными учреждениями	512
3.1. Общая характеристика юридической личности публичных учреждений и правового режима их имущества	512
3.2. Механизм управления публичными учреждениями	516
3.3. Особенности управления казенными учреждениями	523
3.4. Особенности управления бюджетными учреждениями	524
3.5. Особенности управления автономными учреждениями	527

§ 4. Управление публичными предприятиями	531
4.1. <i>Общая характеристика юридической личности публичных предприятий и правового режима их имущества</i>	<i>531</i>
4.2. <i>Механизм управления публичными предприятиями</i>	<i>534</i>
§ 5. Управление акциями, находящимися в публичной собственности	540
5.1. <i>Общая характеристика правового положения акционерных обществ с публичным участием</i>	<i>540</i>
5.2. <i>Механизм управления находящимися в публичной собственности акциями</i>	<i>546</i>

РАЗДЕЛ IV. ЭРОЗИЯ СИСТЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Глава 13. Трансформация объектов федеральной собственности в имущество публичных юридических лиц	559
---	------------

§ 1. Феномен государственных корпораций и его влияние на институт публичной собственности	559
1.1. <i>Появление института государственных корпораций в российской правовой системе</i>	<i>559</i>
1.2. <i>Имущественные последствия создания государственных корпораций ...</i>	<i>561</i>
1.3. <i>Оценка института государственных корпораций правовой наукой</i>	<i>563</i>
1.4. <i>Перспективы «легитимации» государственных корпораций в качестве публичных юридических лиц</i>	<i>567</i>
§ 2. Имущество государственных корпораций как объект права собственности	573
2.1. <i>Дискуссия о природе вещных прав на имущество государственных корпораций</i>	<i>573</i>
2.2. <i>Концепция разделенной собственности на имущество государственных корпораций: критический анализ</i>	<i>576</i>
2.3. <i>Имущество государственных корпораций как объект «квази-публичной» собственности</i>	<i>583</i>

Глава 14. Правовое положение государственных корпораций как публичных юридических лиц	586
--	------------

§ 1. Общая характеристика правового положения государственных корпораций	586
1.1. <i>Частноправовой статус государственных корпораций</i>	<i>586</i>
1.2. <i>Публично-правовой статус государственных корпораций</i>	<i>588</i>

§ 2. Управление государственными корпорациями	596
2.1. <i>Непосредственное управление государственными корпорациями</i>	<i>597</i>
2.2. <i>Косвенное управление государственными корпорациями</i>	<i>601</i>
2.3. <i>Контроль за деятельностью государственных корпораций</i>	<i>604</i>
§ 3. Спорные вопросы юридической личности государственных компаний	606
3.1. <i>Государственная компания как разновидность государственных корпораций</i>	<i>606</i>
3.2. <i>Государственная компания как субъект оказания государственных услуг</i>	<i>608</i>
§ 4. Спорные вопросы юридической личности государственных «квази-корпораций»	612
4.1. <i>Особенности юридической личности Фонда содействия развитию жилищного строительства</i>	<i>612</i>
4.2. <i>Особенности юридической личности Фонда перспективных исследований</i>	<i>615</i>
4.3. <i>Особенности юридической личности Агентства по ипотечному жилищному кредитованию</i>	<i>616</i>
4.4. <i>Особенности юридической личности Фонда «Сколково»</i>	<i>619</i>
Глава 15. Механизм управления имуществом государственных корпораций	621
§ 1. Управление имуществом, находящимся в собственности государственных корпораций	621
1.1. <i>Децентрализация управления имуществом, принадлежащим государственным корпорациям</i>	<i>621</i>
1.2. <i>Порядок управления имуществом, принадлежащим государственным корпорациям</i>	<i>625</i>
1.3. <i>Особенности управления имуществом, принадлежащим государственным корпорациям холдингового типа</i>	<i>627</i>
§ 2. «Административное управление» федеральным имуществом, вверенным государственным корпорациям	632
2.1. <i>Особенности управления акциями, находящимися в федеральной собственности</i>	<i>633</i>
2.2. <i>Особенности управления подведомственными федеральными государственными унитарными предприятиями</i>	<i>635</i>
2.3. <i>Особенности управления подведомственными федеральными государственными учреждениями</i>	<i>637</i>
2.4. <i>Особенности управления иным федеральным имуществом</i>	<i>638</i>
§ 3. Доверительное управление федеральным имуществом, вверенным государственным компаниям	639

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Литература	644
1.1. <i>Литература на русском языке</i>	<i>644</i>
1.2. <i>Литература на иностранных языках</i>	<i>671</i>
Литература на английском языке	671
Литература на итальянском языке	672
Литература на испанском языке	673
Литература на немецком языке	674
Литература на французском языке	676
2. Нормативные акты и законопроекты.....	677
2.1. <i>Российские нормативные акты</i>	<i>677</i>
2.2. <i>Законопроекты Российской Федерации</i>	<i>719</i>
2.3. <i>Зарубежные нормативные акты</i>	<i>720</i>
3. Судебно-арбитражная практика	721