

## К ДИСКУССИИ О ПОНЯТИИ «ПРАВО ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ»

*Аннотация.* Рассматривается понятие «право публичной собственности». Исследуется история вопроса, рассматривается легальное закрепление понятия в законодательстве Украины и зарубежных стран. В результате автором признается конституционно-правовая природа права публичной собственности. В то же время отстаивается позиция о том, что право государственной собственности является не чем иным, как правом частной собственности государства.

*Ключевые слова:* собственность, публичная собственность, право публичной собственности, государственная собственность, коммунальная (муниципальная) собственность.

---

**O. A. Pervomaisky**

## THE CONCEPT OF «RIGHT OF THE PUBLIC PROPERTY» DISCUSSION

*Abstract.* The article analyses the concept «right of the public property». We study background of the problem and consider legally binding concept of the right of public property in the law of Ukraine and foreign countries. The author consequently recognizes the constitutional-legal nature of the rights of the public property. At the same time, the author maintains the stand that the right of state ownership is nothing more than the right of private ownership of the state.

*Key words:* property, public property, the right of public property, state property, communal (municipal) property.

---

Признание права собственности одним из естественных прав человека и наиболее абсолютным вещным правом является тем событием, которое, без сомнения, следует причислить к достижениям юриспруденции. Однако при этом необходимо признать, что дискуссии о содержании этого понятия, о его возможных видах и формах не прекращены до настоящего времени, а соответственно, им суждено встать в ряд вечных проблем постсоветской цивилистики.

Социалистический этап нашей истории оставил свой след в развитии отечественной юриспруденции, в том числе в воззрениях на собственность и право собственности. Масштабность и высокий уровень научных изысканий понятия «право собственности» были присущи этим исследованиям. Необходимо признать, что даже простое перечисление всех тех ученых и их трудов, посвященных праву собственности, оправданно заслуживает уважения.

Примечательным является то, что ввиду пребывания частной собственности под идеологическим запретом и некой вторичностью личной собственности в сравнении с собственностью государственной, значительная часть работ ученых того времени была посвящена именно праву государственной (социалистической) собственности [1–3]. Это весьма кстати для современных исследований так называемого *права публичной собственности* ввиду увязывания сущности последнего с правом собственности государства.

Прошедшие же в начале 90-х гг. прошлого столетия в бывшем СССР политические, экономические и иные преобразования, если оценивать их узко и применительно к юридической науке, послужили благоприятной почвой для дальнейшего развития учения о праве собственности в целом и отдельных аспектах толкования этого понятия в частности.

Указанное выше служит обстоятельством, которое побуждает нас присоединиться к дискуссии о возможном существовании и содержании такого вида права собственности как *право публичной собственности*.

В качестве исходного тезиса нашей позиции считаем возможным поддержать понимание сути собственности, на которую указывает К. И. Скловский, а именно: собственность изначально следует понимать как некое свойство, в первую очередь, самой личности [4, с. 132–144].

В то же время признаем, что сейчас все же более традиционным и правильным видится иное понимание собственности, согласно которому собственность представляет собой отношение по присвоению материальных благ, а предметом правового регулирования является волевая сторона этих отношений [1, с. 23–32; 2, с. 5–20]. Основываясь на указанном выше понимании собственности и права собственности, Я. Н. Шевченко утверждает, что сущностью права собственности является состояние присвоения, отношения лица (собственника) к вещи как к своей [5, с. 18].

Формулирование новой дефиниции, в дополнение к упомянутому выше определению, не является целью работы, но эти рассуждения непосредственно связаны не только с дискуссией о содержании права собственности, но и с возможным выделением в пределах последнего так называемого «права публичной собственности».

Стоит отметить, что у рассуждений о праве публичной собственности в настоящее время нет легальной терминологической и понятийной основы в действующем украинском законодательстве (аналогичное положение возможно констатировать и в отношении ряда других стран бывшего СССР, в частности РФ). Тем не менее это обстоятельство не препятствует сравнительно активному использованию этого термина и понятия в науке и даже появлению серьезных монографических исследований с соответствующими названиями и содержанием [6].

В целом происхождение терминологического словосочетания *право публичной собственности* можно рассматривать как производное от терминов *право*, *собственность* и *публичное* (*публичный*, *публичное* – производное от лат. *publicus* – государственный, общинный, общественный). Составление же нового термина произошло по ранее созданным примерам, к которым можно отнести термины *публичное право*, *публичный интерес* и т.п.

Однако, если некоторые термины и понятие нашли свое формальное закрепление в действующем украинском законодательстве, например, *субъект публичного права* (ч. 2 ст. 2 ГК Украины), *публичный договор* (ст. 633 ГК Украины), *публичное обещание вознаграждения* (ст. 1144 ГК Украины), то термин *право публичной собственности* еще чужд украинскому законодательству.

В то же время анализ положений гл. 23 ГК Украины «Общие положения о праве собственности» позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, ч. 2 ст. 316 ГК Украины указывает лишь на один вид права собственности – *право доверительной собственности*, которая, разумеется, не имеет прямого отношения к праву публичной собственности. Во-вторых, в качестве субъектов права собственности согласно ст. 318 ГК Украины названы Украинский народ и иные участники гражданских отношений, коими, согласно ст. 2 кодекса, являются физические и юридические лица, государство Украина, территориальные громады и иные субъекты публичного права. В-третьих, ГК Украины, в пределах четырех самостоятельных статей, которые имеют названия «Право собственности Украинского народа» (ст. 324 ГК

Украины), «Право частной собственности» (ст. 325 ГК Украины), «Право государственной собственности» (ст. 326 ГК Украины), «Право коммунальной собственности» (ст. 327 ГК Украины), указывает, в первую очередь, на объекты такой собственности и отдельные особенности осуществления права собственности, не формулируя при этом новых определений.

Указанный подход законодателя к изложению текста ГК Украины весьма красноречив, ибо подобным способом воплощена одна из основополагающих идей ГК Украины как кодекса частного права – отсутствие различий между содержанием и объемом права собственности, которое принадлежит различным его субъектам, будь то государство или какой-либо субъект частного права.

Формально такой подход был дополнительно закреплён, в том числе положениями ч. 2 ст. 318 ГК Украины о равенстве всех субъектов права собственности, ч. 3 ст. 319 ГК Украины о равенстве условий для собственников при осуществлении ими прав, ч. 1 ст. 1 ГК Украины о равенстве участников гражданских отношений Украины. Конституционной основой указанных положений является ст. 13 Конституции Украины.

Таким образом, достаточно уместным и логичным будет вопрос о целесообразности постановки вопроса о закреплении понятия и термина «право публичной собственности» в науке и практике. В существующей систематике субъектов публичного права как реальных или потенциальных собственников не так то просто разобраться, а с появлением нового понятия ситуация еще более усложнится.

Предваряя дальнейшие рассуждения о *праве публичной собственности*, считаем возможным указать на два существенных обстоятельства. Во-первых, по нашему убеждению, юридическая наука допускает проведение исследования тех явлений, которые не воплощены, а возможно, и не будут воплощены на практике, поскольку одним из результатов научных изысканий может быть вывод о нецелесообразности использования некоторых понятий, что уже оправдывает смысл проведения научных исследований. Во-вторых, формулирование тезисов и умозаключений о праве публичной собственности будет проведено с указанием на должное и сущее в этом вопросе, т.е. понимание права публичной собственности будет сформулировано исходя из действующего украинского законодательства и доктрины, а также на основе предложений, которые являются перспективными в плане их возможного дальнейшего использования в науке и практике.

Руководствуясь подобными соображениями, следует признать, что в настоящее время в отечественной науке понятию права публичной собственности придается качество родового (собирательного) понятия, объединяющего в себе те виды права собственности, в которых субъектом права является некое публичное образование.

Так, согласно украинскому законодательству подвидами права публичной собственности может пониматься *право собственности Украинского народа* (ст. 324 ГК Украины), *право государственной собственности* (ст. 326 ГК Украины), *право коммунальной собственности* (ст. 327 ГК Украины).

Аналогичный подход, с поправкой на существующие виды публичных субъектов, прослеживается и в других странах СНГ. Так, в РФ под правом публичной собственности понимается *право собственности РФ, субъектов РФ и муниципальных образований* [6, с. 47; 8, с. 10–12].

Таким образом, легальное закрепление понятия *право публичной собственности* может послужить целям формально-логического построения системы видов права собственности публичных образований, с указанием не только на эти виды, но и на родовое понятие, которое их объединяет.

Но что дают подобное формально-логическое упорядочивание и легальное закрепление понятия *право публичной собственности* для практики урегулирования этих отношений?

Признаемся, что содержательный ответ на этот вопрос весьма проблематичен с учетом, с одной стороны, существующих различий между публичными субъектами – собственниками, а с другой – спорности в практической потребности какого-либо родового понятия, которое всегда будет представлено одним из видов, имеющих более полный набор присущих ему признаков.

В целом, возвращаясь к термину и понятию *право публичной собственности*, следует признать, что началу их использования способствовало появление и существование термина и понятия *право частной собственности*. Последние, вновь вернувшиеся в отечественную юриспруденцию в начале 90-х гг. прошлого столетия, послужили некой предтечей для создания и применения термина и понятия, которые рассматриваются как некий антоним праву частной собственности, а именно *право публичной собственности*.

Примечательно, что согласно воззрениям наших коллег понятие права публичной собственности претендует не только на место родового понятия для обозначения права собственности

различного рода субъектов публичного права, а и того понятия, которое может обозначать право собственности некоторых общественных организаций и т.п. образований как коллективных собственников, действующих в общественном интересе [6, с. 35].

Кроме того, по убеждению некоторых ученых, от понятия права публичной собственности, как, впрочем, и права государственной собственности, стоит отказаться, однако не в связи с тем, что оно (право публичной собственности) как родовое понятие является практически бесполезным, а в связи с потребностью к возврату к понятию права общенародной собственности [8].

Таким образом, право частной собственности фактически причастно к тому, что для характеристики прав иных субъектов, т.е. субъектов, не являющихся субъектами частного права, предпринимались и предпринимаются попытки найти понятие, а значит и термин, обозначающий это понятие, которое бы максимально полно и четко провело бы различие между этими двумя типами (видами, формами) права собственности.

И в этом аспекте считаем уместным вернуться к рассуждениям К. И. Скловского. Предлагая понимать объекты права собственности как некоторое свойство самой личности (собственника), ученый упоминает, что право собственности в Древнем Риме понималось как личное право, т.е. право, принадлежащее лицу (а под таковым мыслился в первую очередь человек) и тесно связанное с ним [4, с. 133].

Указанная характеристика, хотя и не является современным признаком права собственности, которое предусматривает свое правопреемство и возможность передачи иным лицам, тем не менее весьма симптоматична. Классическая формула «один субъект – один объект» является желательной формулой для минимизации юридических рисков, споров и т.п. Видимо, поэтому право не только так называемой «коллективной собственности», но даже традиционно признаваемой гражданским правом «общей собственности» признавалось некоей аномалией гражданских отношений.

Что уж говорить о собственности субъектов, которые являются фикцией, к которым в первую очередь относятся даже не столько государство или муниципальные (коммунальные) образования, сколько обычные юридические лица.

В контексте последнего следует признать: несмотря на то что основы понимания искусственного участника гражданских отношений были сформулированы еще в Древнем Риме, как таковое понятие юридического лица было сформулировано значи-

тельно позже. Причиной такого длительного становления этого правового понятия, по нашему убеждению, послужило не только отсутствие крайней потребности в этом явлении, но и то, что длительное время не удавалось решить проблему «привязки» права на вещь не к конкретному человеку (при которой соблюдалась вышеупомянутая формула «один субъект – один объект»), а совокупности людей, которые были причастны к созданию этого искусственного участника правоотношений.

Совокупность людей как собственников одной вещи рассматривалась как аномалия, которая не соответствовала сути единоличного собственника. В качестве лучшего варианта решения этой проблемы был выбран путь наделения правом собственности искусственного участника – юридического лица как единого субъекта – и представления бенефициарам этого участника прав контроля над ним. Фактически речь шла о создании корпораций и корпоративных прав.

Разумеется, для соблюдения желаемой формулы «один субъект – один объект» применялись и иные правовые способы, средства и методы, целью которых было избежание конкуренции одинаковых по содержанию прав у множества (двоих и более) субъектов в отношении одного объекта – вещи.

Таким образом, юриспруденцией был решен вопрос наделения правом собственности не только конкретного человека – физического лица, но и искусственного участника отношений – юридического лица.

Однако то, что с таким трудом удалось воплотить в отношении юридических лиц частного права, еще более сложно воплотить для субъектов публичного права. Последнее понятно, ибо то же *государство* как политико-правовое явление длительное время пребывало в подчиненном положении от различного рода правителей – монархов, а поэтому отсутствовали четкие рамки разграничения собственности государства и собственности этих лиц – правителей. Собственности государства в период монархического правления как таковой не существовало, поскольку «ее место» занимало право собственности правителя. Поэтому лишь с ликвидацией абсолютных монархий и проведением ряда других преобразований стало возможным говорить о существовании объектов государственной собственности и о соответствующем праве на них.

В настоящее время ввиду существования множества субъектов публичного права и разделения публичной власти между государством, органами местного самоуправления актуализируются дискуссия о еще большем разделении публичной власти и,

как следствие, констатация наличия права собственности не только у государства, но и у других субъектов публичного права. Поэтому можно говорить о существовании не столько *права публичной собственности*, сколько о *праве государственной собственности, праве коммунальной (муниципальной) собственности* и т.д.

В то же время анализ действующего украинского законодательства свидетельствует о том, что предмет для дискуссии о существовании права государственной или права коммунальной собственности отсутствует вовсе, ибо ни ГК Украины, ни другой акт украинского законодательства не делают серьезных попыток сформулировать определение этих понятий как явлений, отличных от права собственности.

Если быть точнее, то таких определений в актах гражданского законодательства Украины нет, а имеющееся в ст. 1 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» определение права коммунальной собственности, по сути, воспроизводит традиционную дефиницию права собственности с некоторыми редакционными отличиями.

Собственно, все сущностные отличия при определении права частной, государственной или коммунальной (муниципальной) собственности сводятся к отличиям в субъекте этого права, т.е. либо это лица частного права, либо определенное публичное образование. Сущность же этого субъективного гражданского права, как, впрочем, и его содержание (если под таким понимать владение, пользование и распоряжение), остается неизменной.

Подтверждением последнего тезиса о неизменности содержания права собственности является то, что в результате приватизации субъекта государственной или коммунальной (муниципальной) собственности частный субъект получает от публичного собственника право собственности в порядке правопреемства, а значит, по общему правилу, тот объем полномочий, который был у предыдущего собственника, например государства, будет и у нового – субъекта частного права. Разумеется, возможен и обратный процесс, когда в процессе национализации или выкупа частного имущества государство или иное публичное образование получает право собственности в том же объеме, что и предыдущий частный собственник.

Упомянутые выше ст. 13 Конституции Украины, ст. 1, ч. 2 ст. 318, ч. 3 ст. 319 ГК Украины подтверждают этот тезис, поскольку указывают не только на равенство всех субъектов права

собственности, но и на равенство условий для собственников при осуществлении своих прав.

Осознавая указанное обстоятельство, а именно тождество сути права собственности, которое принадлежит государству Украина, территориальным громадам (муниципальным образованиям) и частным собственникам, можно предположить, что используемая терминология служит, в первую очередь, указанию на субъект права собственности, но не указывает на существование права собственности с какой-то особой сущностью или содержанием.

Подобное утверждение в отношении так называемых прав государственной и коммунальной собственности тем более справедливо в отношении *права публичной собственности*, если под последней понимать понятие, объединяющее первые два как свои виды.

Пожалуй, будет уместной в данном месте исследования постановка вопроса о самом смысле возможного выделения типов (видов, форм) права собственности, ибо указание на существование последних потенциально опасно тем, что может послужить основанием для констатации в различии содержания права собственности у разных субъектов.

Не считая указанное положение вещей нормальным явлением, позволим высказать суждения по этому вопросу в контексте выделения упомянутого права публичной собственности. А именно: считаем возможным сослаться на опыт Болгарии в правовом регулировании отношений собственности с участием государства. Согласно законодательству этой страны в регулировании отношений собственности выделяются *публичная собственность* и *частная государственная собственность* как две разновидности собственности государства [9].

Сопоставляя толкование указанных понятий в законодательстве Украины и Болгарии, можно заметить определенную схожесть, во-первых, *права публичной собственности* по законодательству Болгарии с *правом собственности Украинского народа*, во-вторых, *права частной государственной собственности* по законодательству Болгарии с *правом государственной собственности* по законодательству Украины. Таким образом понятие права публичной собственности может найти свое применение, но не как родовое понятие в отношении права государственной и коммунальной собственности, а как самостоятельное понятие.

При этом *право публичной собственности* (которому по украинскому законодательству соответствует право собственно-

сти Украинского народа) следует рассматривать не как право собственности в его традиционном цивилистическом толковании, поскольку, во-первых, по своей сути его невозможно причислять к субъективным гражданским правам, во-вторых, оно, по утверждениям отдельных ученых, служит иному удовлетворению публичного интереса и преследует иные цели, а именно – сохранение украинской государственности [10, с. 9–11].

Констатируя обоснованность подобных суждений, можем признать конституционно-правовую природу права публичной собственности. В то же время *право государственной собственности* является не чем иным, как *правом частной собственности государства*, поскольку значительной частью из того, чем владеет государство, может владеть и обычный собственник – субъект частного права.

Осознание приведенного выше позволяет нам сделать предположение о том, что будущее представление о *праве частной собственности*, или просто *праве собственности*, будет охватывать своим содержанием право собственности каких-либо субъектов, в том числе государства и территориальных громад (муниципальных образований).

Напротив, под *публичной собственностью* будет пониматься нечто, противостоящее собственности частной. Более того, традиционность термина не должна вводить в заблуждение, ибо в толковании сути этого понятия будет вкладываться иное содержание, чем принято в настоящее время. Субъектом такой собственности может быть указанный в Конституции Украины Украинский народ или государство Украина в случае внесения необходимых изменений в Основной Закон.

### Библиографический список

1. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1948. – 839 с.
2. Корнеев С. М. Право государственной социалистической собственности в СССР. – М. : Изд-во МГУ, 1964. – 268 с.
3. Карасс А. В. Право государственной социалистической собственности. – М. : Изд-во АН СССР, 1954. – 279 с.
4. Скловский К. И. Собственность в гражданском праве : учеб.-практ. пособие. – 2-е изд. – М. : Дело, 2000. – 512 с.
5. Шевченко Я. Н. Правоотношения собственности в украинском законодательстве // Право собственности в Украине / под ред. Я. Н. Шевченко. – Киев : Блиц-информ, 1996. – 320 с.
6. Мазаев В. Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. – М. : Городец, 2004. – 384 с.

7. Тхабисимов Х. А. Правовой режим института публичной собственности в конвергенционной политической системе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2007. – 27 с.

8. Розовский Б. Г. Возврат от публичной собственности к всемирной как основа прогресса, или о пользе утопий // Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности : тр. седьмой Междунар. науч.-практ. конф. // Сайт Института экономико-правовых исследований НАН Украины. – URL: [http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT\\_ID=470&ID=499](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=470&ID=499)

9. Некрасова Т. В. Проблеми ефективного використання бюджетних коштів як об'єкта права публічної власності // Экономико-правовые исследования в XXI веке: правовые проблемы эффективного использования объектов публичной собственности : тр. седьмой Междунар. науч.-практ. конф. // Сайт Института экономико-правовых исследований НАН Украины. – URL: [http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT\\_ID=470&ID=512](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=470&ID=512). – Заголовок с экрана.

10. Ушакова Ю. А. Поняття, зміст та форми права власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Київ, 2011. – 20 с.

### References

1. Venediktov A. V. Gosudarstvennaja socialisticheskaja sobstvennost'-nost'. - M. ; L. : Izd-vo AN SSSR, 1948. - 839 s.

2. Korneev S. M. Pravo gosudarstvennoj socialisticheskoy sobstvennosti v SSSR. - M : Izd-vo MGU, 1964. - 268 s.

3. Karass A. V. Pravo gosudarstvennoj socialisticheskoy sobstvennosti. - M : Izd-vo AN SSSR, 1954. - 279 s.

4. Sklovskij K. I. Sobstvennost' v grazhdanskom prave : ucheb.-prakt. posobie. - 2-e izd. - M : Delo, 2000. - 512 s.

5. SHEvchenko JA. N. Pravootnoshenija sobstvennosti v ukrainskom zakonodatel'stve // Pravo sobstvennosti v Ukraine / pod red. JA. N. SHEvchenko. - Kiev : Blic-inform, 1996. - 320 s.

6. Mazaev St. D. Publichnaja sobstvennost' v Rossii: konstitucii-organizacionnye osnovy. - M. : Gorodec, 2004. - 384 s.

7. Thabisimov H. A. Pravovoj rezhim instituta publichnoj sobstvennosti v konvergencionnoj politicheskoy sisteme : avtoref. dis. ... kand. juridi. nauk. - Rostov n/D, 2007. - 27 s.

8. Rozovskij By. G. Vozvrat ot publichnoj sobstvennosti k vsenarodnaja kak osnova progressa, ili o pol'ze utopij // JEkonomiko-pravovye issledovanija v XXI veke: pravovye problemy jeffektivnogo ispol'zovanija ob#ektov publichnoj sobstvennosti : tr. sed'moj Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. // Sajt Instituta jekonomiko-pravovyh issledovanij NAN

Ukrainy. - URL: [http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT\\_ID=470&ID=499](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=470&ID=499)

9. Nekrasova T. V. Problemy jeffektivnogo ispol'zovanija bjud-zhetnyh sredstv kak ob#ekta prava publichnoj sobstvennosti // JEkonomiko-pravovye issledovanija v XXI veke: pravovye problemy jeffektivnogo ispol'zovanija ob#ektov publichnoj sobstvennosti : tr. sed'moj Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. // Sajt Instituta jekonomiko-pravovyh issledovanij NAN Ukrainy. - URL: [http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT\\_ID=470&ID=512](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/arhiv/uchastnik.php?ELEMENT_ID=470&ID=512). - Zaglavie s jekrana.

10. Ushakova JU. A. Ponjatie, sodержanie i formy prava sobstvennosti : avtoref. dis. ... kand. juridi. nauk. - Kiev, 2011. - 20 s.

### **Информация об авторе**

*Первомайский Олег Алексеевич* – кандидат юридических наук, доцент, кафедра гражданское право, Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, 01001, г. Киев, ул. Владимирская 60, Украина, e-mail: [pervomayskiy@gmail.com](mailto:pervomayskiy@gmail.com).

### **Author**

*Pervomaisky Oleg Alexeevich* – Candidate of law, associate professor, department of Civil Law, Taras Shevchenko National University Kyiv, 01001, Kyiv, Vladimirskaya street 60, Ukraine, e-mail: [pervomayskiy@gmail.com](mailto:pervomayskiy@gmail.com).